STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 60401
19 december 2018

Advies Raad van State inzake het voorstel van algemene maatregel van bestuur houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit)

Nader Rapport

29 juni 2018
0000595653
Constitutionele Zaken en Wetgeving
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Aan de Koning

Blijkens de mededelingen van de Directeur van Uw kabinet van 5 juli 2017, nr. 2017001142, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen en in afschrift aan de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft hierover een advies uitgebracht dat gelijkluidend is aan de adviezen over de ontwerpen van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en de Invoeringswet Omgevingswet. Dit advies, gedateerd 22 december 2017, W14.17.0197/IV, is integraal opgenomen in dit nader rapport en cursief gedrukt.
De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden.
Hieronder ga ik, mede namens mijn ambtsgenoten van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (verder: de Afdeling).
De Afdeling beschouwt in haar advies ten eerste het stelsel als het geheel. De Afdeling spreekt waardering uit voor de wijze waarop het stelsel in het ontwerp voor de Invoeringswet Omgevingswet (verder: de Invoeringswet) en de ontwerpbesluiten is uitgewerkt. Zij gaat in haar beschouwing vooral in op flexibiliteit, beschermingsniveau, bestuurlijke samenwerking en invoeringsondersteuning. Deze belangrijke punten hebben ook bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet en de ontwerpbesluiten veel aandacht gehad. De beschouwing van de Afdeling is aangegrepen om op deze punten nader toe te lichten hoe het stelsel is ingericht en welke acties worden ondernomen voor een goede invoering van de Omgevingswet. Het centrale advies in deze beschouwing is om aan deze onderwerpen specifiek aandacht te besteden bij de geplande evaluatie van de Omgevingswet. Dit advies wordt vanzelfsprekend gaarne gevolgd. Naar aanleiding van de beschouwing zijn de toelichtingen bij het ontwerp voor de Invoeringswet en de ontwerpbesluiten op een aantal punten aangevuld. In de regels over het projectbesluit is naar aanleiding van het advies een correctie doorgevoerd in het ontwerp van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het wetsvoorstel voor de Invoeringswet.
Na deze stelselbrede beschouwing volgen meer specifieke adviezen. De specifieke adviezen over de Invoeringswet en over de uitwerking van Europeesrechtelijke verplichtingen in de ontwerpbesluiten hebben geleid tot verbetering van de ontwerpen of aanvulling of versterking van de toelichting daarbij. De belangrijkste wijzigingen naar aanleiding van het advies zijn:

- De regeling voor nadeelcompensatie is voorzien van een vast forfait, er is een grondslag voor de schadeberekening en voor het aanwijzen van een informatieverplichting in het voorstel voor de Invoeringswet opgenomen. Daarnaast is de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet op een aantal punten verduidelijkt, bijvoorbeeld de passages over het verloop van de schadeprocedure en het omgaan met verschillende of opeenvolgende schadeoorzaken.
- Er is een mededelingsplicht in de wet opgenomen voor besluiten die met de reguliere procedure zijn voorbereid, zodat belanghebbenden beter geïnformeerd worden. Ook is in het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet beter gemotiveerd waarom de aanvrager bepaalt of er voor de uitgebreide procedure wordt gekozen.
- De regeling voor de ombouw van de huidige bestemmingsplannen naar één omgevingsplan in de overgangsfase is verduidelijkt. Ook wordt met voorbeelden uitgelegd hoe het overgangsrecht uitpakt voor bestaande vergunningen en is de wet daartoe op een aantal punten aangescherpt.
- In de bruidsschat die deel gaat uitmaken van het omgevingsplan zal een vergunningplicht voor bouwen worden opgenomen. Dat geeft gemeenten en initiatiefnemers meer houvast. Bij inwer-

kingtreding geldt er dus een vergunningplicht voor bouwactiviteiten die gemeenten bij het maken van hun eigen omgevingsplan weer kunnen veranderen.
- Om de complexiteit van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) te reduceren is een basisniveau van serviceverlening vastgesteld. Dit basisniveau zal op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet gerealiseerd zijn. Om het digitale stelsel te vereenvoudigen zijn de termen 'informatiehuizen' en 'informatieproducten' geschrapt. Via het DSO wordt in eerste instantie vooral bestaande informatie ontsloten.

De vier ontwerpbesluiten en het gewijzigde wetsvoorstel bieden daarmee naar het oordeel van het kabinet een bestendige en duurzame basis voor het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. Ik zie uit naar een vruchtbare voortzetting van het overleg en de samenwerking met het parlement en de maatschappelijke partners.
Het nader rapport volgt de structuur van het advies. Het advies is ingedeeld in zeven hoofdstukken, die steeds bestaan uit meerdere punten:
A. Inleiding (punten 1 en 2);
B. Algemeen oordeel en hoofdpunten van het advies (punten 3 en 4);
C. Beschouwing over flexibiliteit in het stelsel (punten 5 tot en met 11);
D. Digitaal Stelsel Omgevingswet (punten 12 tot en met 16);
E. Unierechtelijke aspecten (punten 17 en 18);
F. Nadeelcompensatie (punten 19 tot en met 22);
G. Bijzondere onderwerpen (punten 23, 24 en 25).

Mijn reactie is steeds opgenomen na een genummerd punt van het advies. Na de reacties op het advies zijn de ambtshalve wijzigingen in de ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur en het wetsvoorstel voor de Invoeringswet vermeld. Ten slotte wordt ingegaan op de slotbeschouwing. Als bijlage bij het nader rapport is een transponeringstabel voor de Invoeringswet gevoegd, omdat de indeling en nummering is gewijzigd ten opzichte van het ontwerp dat aan de Afdeling is voorgelegd.

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2017, no.2017001142, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State brengt over dit ontwerpbesluit (verder: Ob) advies uit dat gelijkluidend is aan het advies over:
a. *de Invoeringswet Omgevingswet[1] (verder: Invoeringswet);*
b. *het Besluit kwaliteit leefomgeving[2] (Bkl);*
c. *het Besluit activiteiten leefomgeving[3] (Bal);*
d. *het Besluit bouwwerken leefomgeving[4] (Bbl).[5]*

Dit pakket geeft nader invulling aan het stelsel waartoe door de wetgever werd besloten bij aanvaarding van de Omgevingswet in 2016.[6] De Afdeling heeft de belangrijkste aspecten van het stelsel in 2012 (voorlichting) en in 2014 (advies bij het wetsvoorstel) al uitvoerig behandeld en daarbij kritische opmerkingen gemaakt.[7] Uitgaande van de gemaakte keuzes is de Afdeling van oordeel dat het nu voorliggende pakket een consistente en helder gestructureerde invulling aan het stelsel geeft. De praktijk zal echter moeten uitwijzen of de doelstellingen van de stelselherziening uiteindelijk zullen worden gehaald. De Afdeling heeft daarbij zorgen op het punt van voldoende houvast, gelijkwaardige bescherming (van milieu en rechtsposities) en invoeringslasten.

---

1 *Voorstel van wet tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van het overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W14.17.0198/IV.*
2 *Ontwerpbesluit houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W14.17.0199/IV.*
3 *Ontwerpbesluit houdende regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W14.17.0200/IV.*
4 *Ontwerpbesluit houdende regels over bouwwerken in de fysieke leefomgeving. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W04.17.0186/I.*
5 *Over het voorstel voor de Aanvullingswet Natuur wordt separaat advies uitgebracht.*
6 *Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).*
7 *Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, No.W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3) en advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 januari 2014 over het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 14.*

Het pakket biedt bewust bijzonder veel flexibiliteit, zowel op het vlak van regelgeving en in de interbestuurlijke verhoudingen als bij de uitvoering. Daardoor wordt echter onzeker of burger, overheid en rechter voldoende houvast geboden wordt en of de bescherming uiteindelijk gelijkwaardig zal zijn aan het huidige niveau. De balans tussen 'benutten' en 'beschermen' kan dan doorslaan naar benutten. Het stelsel is zo ingericht dat de opdracht om voldoende houvast en gelijkwaardige bescherming te bieden feitelijk vooral bij de gemeente ligt. In de aanloop naar inwerkingtreding van de wet en daarna tijdens een lange en complexe overgangsperiode worden (vooral) gemeenten sowieso al geconfronteerd met de lasten van de invoering van het nieuwe stelsel. De lasten van de opdracht inhoudelijk voldoende houvast en bescherming te bieden komen daar nog bovenop. Voor en na de invoering bestaat daarbij ook nog grote afhankelijkheid van ICT die nog moet worden ontwikkeld (Digitaal stelsel omgevingswet). De Afdeling vreest dat zonder forse inzet op versterking van de bestuurskracht van de gemeenten en op substantiële ondersteuning bij de invoering van het stelsel wezenlijke risico's ontstaan.

De Afdeling adviseert binnen het stelsel op een relatief beperkt aantal concrete punten meer houvast te bieden. Meer algemeen zou voorzien moeten worden in wettelijke waarborgen voor onafhankelijke evaluatie op het punt van houvast en gelijkwaardige bescherming. Verder benadrukt zij het belang van begeleiding en monitoring bij de invoering en wordt ingegaan op een aantal belangrijke, maar meer opzichzelfstaande onderwerpen.

A. INLEIDING

1. Eén advies, toetsing en indeling

a. Eén integraal advies

Met de bekendmaking van de Omgevingswet is een eerste essentiële stap gezet naar een stelsel waarin de regelgeving voor de fysieke leefomgeving is geïntegreerd. Uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat de materiële bepalingen voornamelijk in de algemene maatregelen van bestuur (amvb) zullen zijn opgenomen. Of het nieuwe stelsel beantwoordt aan de doelstellingen kan daardoor alleen in samenhang goed worden bezien. Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet en de ontwerpbesluiten zijn om die reden, in navolging van het advies van de Afdeling over het voorstel voor de Omgevingswet, gelijktijdig aan de Afdeling voorgelegd. Tegelijk ligt ook voor het wetsvoorstel voor een Aanvullingswet Natuur. Daarover wordt apart advies uitgebracht. In een later stadium volgen nog een belangrijke aanvullingswet (grondeigendom) en de aanvullingsbesluiten die behoren bij de aanvullingswetten, een invoeringsbesluit en een ministeriële regeling die een invoeringsregeling zal bevatten en enkele aanvullingsregelingen. De regering wil alle nieuwe regelgeving tegelijk met de Omgevingswet – in 2021 – in werking laten treden.[8]

Het voorstel voor de Invoeringswet vult de Omgevingswet met enkele essentiële onderdelen aan, wijzigt andere wetten of trekt deze in en regelt het overgangsrecht. De vier amvb's zijn voor de werking van het stelsel cruciaal. Het stelsel is als geheel ook op dit moment nog niet volledig in beeld. Er volgen immers nog belangrijke aanvullingswetten- en besluiten. Dat neemt niet weg dat de hoofdlijnen met dit pakket regelgeving wel zodanig nader worden ingevuld dat sprake is van de tweede essentiële stap in de stelselherziening. De Afdeling ziet hierin en in de onderlinge samenhang aanleiding één integraal advies uit te brengen over de Invoeringswet en de uitvoeringsbesluiten. Gelet op de omvang en voorgeschiedenis van het pakket beperkt de Afdeling zich tot de hooflijnen van het stelsel zoals die nu worden ingevuld. Van een toets op detailniveau is afgezien.

b. Opbouw van het advies

Het advies is als volgt opgebouwd. Hierna worden in punt 2 eerst de doelen en uitgangspunten, het instrumentarium en de belangrijkste systeemkeuzes in de Omgevingswet geschetst. Deel B bevat het algemene oordeel van de Afdeling over het voorliggende pakket in het licht van de doelstellingen van de stelselherziening, alsmede de daarmee verband houdende hoofdpunten van het advies. De analyses die aan dat oordeel ten grondslag liggen zijn opgenomen in deel C. Daarna wordt ingegaan op een aantal meer opzichzelfstaande punten waarbij in deel D het Digitaal Stelsel Omgevingswet aan de orde komt. Vervolgens komen Unierechtelijke aspecten (in deel E) en de nadeelcompensatie (deel F) aan de orde, en ten slotte andere bijzondere onderwerpen zoals voorbereidingsprocedures en overgangsrecht (deel G). Het advies eindigt met een slotbeschouwing.

---

[8] *De beoogde datum van inwerkingtreding is recent uitgesteld. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat de nieuwe datum van inwerkingtreding 1 januari 2021 wordt (brief van 6 oktober 2017), Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98.*

Reactie op de inleiding van het advies

Eén integraal nader rapport

De Afdeling heeft één integraal advies uitgebracht over het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. De Afdeling heeft dit gedaan vanwege de onderlinge samenhang van de wetgevingsproducten en omdat zij dit pakket ziet als de tweede essentiële stap in de stelselherziening. Diverse door de Afdeling aangesneden thema's, zoals flexibiliteit, komen in verschillende producten terug. Dat geldt ook voor onderwerpen die voor het gehele stelsel van belang zijn, zoals het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Daarom zijn in het verlengde van het gelijkluidende advies voor de vijf wetgevingsproducten gelijkluidende nadere rapporten opgesteld.

2. Het stelsel in het kort

a. Doelen en uitgangspunten

Het maatschappelijke doel van het nieuwe stelsel is in de Omgevingswet zelf expliciet vastgelegd en wordt vaak kortweg geduid als 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit' of 'beschermen en benutten'.[9] Vier concrete verbeterdoelen zijn:

1. *vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak,*
2. *samenhangende benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving,*
3. *vergroten bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken, en*
4. *versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten.*

Daarnaast zijn uitgangspunten voor het nieuwe stelsel geformuleerd. Een belangrijk uitgangspunt is 'gelijkwaardige bescherming': het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit moet gelijkwaardig zijn aan het huidige niveau. Hetzelfde geldt voor het niveau van rechtsbescherming. De Afdeling heeft in eerdere adviezen aangekondigd zich in het bijzonder op deze doelen en uitgangspunten te zullen richten.[10] Ander belangrijk uitgangspunt is de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte binnen de doelen van de wet en de overige wettelijke bepalingen. Tenslotte geldt als belangrijk uitgangspunt 'decentraal, tenzij'; de gemeente is primair verantwoordelijk voor de zorg voor de fysieke leefomgeving.

b. Instrumentarium en systeemkeuzes

i. Doorwerking van beleid

De zorg van de overheid voor de leefomgeving wordt in het nieuwe stelsel inhoudelijk gekleurd en geconcretiseerd met normen die gericht zijn tot bestuursorganen – omgevingswaarden en instructieregels – en met algemene regels voor burgers en bedrijven.[11] Omgevingswaarden zijn maatstaven die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen.[12] Deze omgevingswaarden kunnen bij omgevingsplan (door de gemeente), omgevingsverordening (door de provincie) of amvb worden vastgesteld. Zonder nadere bepalingen werken omgevingswaarden niet door bij de vaststelling van besluiten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Om doorwerking te bewerkstelligen dienen instructieregels (van het Rijk of de provincie) die het bevoegd gezag verplichten een omgevingswaarde op een bepaalde wijze te betrekken bij een besluit.[13] Het Rijk en de provincies kunnen bij amvb onderscheidenlijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door andere overheden.[14]

---

9 *Artikel 1.3 van de Omgevingswet.*

10 *In mei 2017 heeft de Afdeling adviezen uitgebracht over de voorstellen voor de Aanvullingswetten Geluid en Bodem (Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 19 mei 2017 over het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet), (W14.16.0417/IV) (nog niet gepubliceerd), en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 19 mei 2017 over het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet), (W14.16.0418/IV) (nog niet gepubliceerd).*

11 *Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7, 23 en 50. Hoofdstuk 2 van de Omgevingswet bevat de grondslagen voor omgevingswaarden, instructieregels en instructies.*

12 *Artikel 2.9 van de Omgevingswet. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.*

13 *Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 96.*

14 *Paragraaf 2.5.1 van de Omgevingswet (Doorwerking van beleid door instructieregels).*

Voor een aantal onderwerpen is het stellen van instructieregels verplicht omdat zij bestaande wettelijke verplichtingen tot provinciale normstelling vervangen of leiden tot beperkingen van eigendomsrechten en gebruiksrechten of omdat zij voortvloeien uit internationale verplichtingen.[15] *Instructieregels zijn bindend voor overheden.*

ii. Kerninstrumenten

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten:

1. *de omgevingsvisie: een samenhangend strategisch plan met betrekking tot de fysieke leefomgeving;*
2. *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;*
3. *decentrale regelgeving: namelijk het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend algemene regels en vergunningplichten vastlegt;*
4. *algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving;*
5. *de omgevingsvergunning, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten;*
6. *het projectbesluit: een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang.*

Daarnaast omvat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten zoals gedoogplichten, procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

iii. Systeemkeuzes

Uitgangspunt is dat de algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving worden neergelegd in de vier amvb's die nu in ontwerp voorliggen. De materiële normen die zich rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven zijn bij elkaar ondergebracht in het Bal en het Bbl, de normen die zich richten tot andere overheden in het Bkl. De laatste zijn instructieregels, die door toedoen van de betrokken overheid (vaak de gemeente) moeten doorwerken als bindende normen (vaak het omgevingsplan). Deze vorm past bij de wens tot differentiatie naar verschillende locaties. Het Bal past bij locatieonafhankelijke preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken.[16] *Procedurele bepalingen ten slotte zijn bij elkaar gezet in het Omgevingsbesluit.*

Reactie op punt 2 van het advies

Dit onderdeel bevat een feitelijke beschrijving en vergt geen reactie.

B. ALGEMEEN OORDEEL EN HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

3. Algemeen oordeel

In haar advies bij de Omgevingswet overwoog de Afdeling dat het wetsvoorstel weliswaar de basis kan vormen voor een inzichtelijk, samenhangend, flexibel en efficiënt stelsel, maar dat de verwezenlijking daarvan afhankelijk is van de inhoud en opbouw van de uitvoeringsregelingen. Alles overwegende is de Afdeling van oordeel dat de uitvoeringsregelgeving op adequate en helder gestructureerde wijze uitwerking geeft aan de Omgevingswet. De inrichting van het stelsel komt daarbij in ruime mate tegemoet aan de behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte, samenhangende benadering en versnelling van besluitvorming over projecten. De Afdeling spreekt dan ook graag in algemene zin en gegeven de door de wetgever gemaakte keuzes waardering uit voor de wijze waarop het stelsel in het voorliggende pakket verder is uitgewerkt. De praktijk zal de komende jaren echter moeten uitwijzen of de doelstellingen van de stelselherziening uiteindelijk worden gehaald. De Afdeling ziet aanleiding om in het hiernavolgende aandacht te vragen voor de wezenlijke risico's die met het oog op de feitelijke realisering van deze doelstellingen kunnen worden gesignaleerd. Deze risico's ontstaan in de eerste plaats door de verregaande mate van flexibiliteit in het stelsel waardoor onzeker is of burger, overheid en rechter voldoende houvast geboden wordt en ook of de bescherming uiteindelijk gelijkwaardig zal zijn aan het huidige niveau. Voorts ziet de Afdeling risico's die samenhangen met de invoering van het nieuwe stelsel dat vanwege zijn complexiteit een aanzienlijke bestuurskracht van gemeenten zal vergen en waarbij bovendien een grote afhankelijkheid bestaat van ICT die nog moet worden ontwikkeld. Wat de risico's betreft wordt in het hiernavolgende een aantal adviezen gegeven.

Reactie op punt 3 van het advies

Het is verheugend dat de Afdeling aangeeft dat de inrichting van het stelsel in ruime mate tegemoetkomt aan de behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte, samenhangende benadering en versnelling van besluitvorming over projecten en dat de Afdeling waardering uitspreekt voor de adequate en

[15] *Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 106.*
[16] *Toelichting bij het Bal, paragraaf 4.2.3.*

helder gestructureerde wijze waarop de ontwerpbesluiten uitwerking geven aan de Omgevingswet. De waardering van de Afdeling wordt ervaren als een steun in de rug om de ingezette beweging voort te zetten.

De afdeling wijst terecht op het belang van de toepassing van de regelgeving in de praktijk. Samen met de bestuurlijke partners en maatschappelijke organisaties wordt het nieuwe stelsel van wetgeving voor de fysieke leefomgeving opgebouwd en gewerkt aan de toekomstige toepassing daarvan. Het wettelijk stelsel beoogt te voorzien in overzichtelijke, samenhangende en efficiënte regels voor het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Deze nieuwe regels helpen bij de beweging naar duurzame ontwikkeling, waarvoor veel partijen in ons land zich verantwoordelijk voelen.

De Afdeling ziet wel een aantal risico's bij de feitelijke realisering van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet en de verbeterdoelen van de stelselherziening. Hieronder zal meer specifiek ingegaan worden op de gesignaleerde risico's. Daarbij wordt de opbouw van het advies gevolgd.

4. Risico's van flexibiliteit

Het onderstaande is gebaseerd op de beschouwing in deel C.

De Afdeling signaleerde in het advies over de Omgevingswet dat het wetsvoorstel op zichzelf veel flexibiliteit biedt, maar weinig houvast geeft bij de toepassing ervan. De inzichtelijkheid van het stelsel van het omgevingsrecht zou kunnen afnemen als uit de uitvoeringregelgeving onvoldoende zou blijken hoe en ten aanzien van welke specifieke belangen de overheid kan interveniëren, welke mate van flexibiliteit wordt geboden en welke grenzen daarbij in acht worden genomen. Ook wees de Afdeling op de ruime mogelijkheden om van (hogere) regels af te wijken waardoor het waarborgkarakter van eenmaal krachtens de wet gestelde regels afneemt. Het wetsvoorstel zette daarmee in op flexibiliteit, wat ten koste kan gaan van de rechtszekerheid en rechtsbescherming, aldus het advies.[17] *Of het maatschappelijk doel van de Omgevingswet – balans tussen beschermen en benutten – en de verbeterdoelstellingen van het stelsel zullen worden gehaald is dan ook in hoge mate afhankelijk van de vraag of het nu voorliggende pakket voldoende houvast biedt aan burgers, bedrijven, openbaar bestuur en rechtspraak.*

Hier is reden tot zorg. De Afdeling constateert dat binnen het nieuwe stelsel maar in beperkte mate sprake is van materiële voorschriften waarvan geen afwijking mogelijk is. De duidelijke structuur en doorgaans concrete en helder geformuleerde voorschriften in Bkl, Bal en Bbl bieden daardoor uiteindelijk toch maar in beperkte mate echt houvast. De bescherming die niet (meer) uit deze regelgeving zelf voortvloeit, moet per saldo alsnog door (vooral) de gemeente in het omgevingsplan geboden worden. Of een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden is daarmee vooral afhankelijk van de inzet en afwegingen op decentraal niveau.

Als het gaat om de bestuurlijke praktijk is de vraag of altijd voldoende duidelijkheid zal bestaan over ieders rol in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Taken en bevoegdheden zullen niet meer exclusief aan één bestuursorgaan zijn toebedeeld maar een gedeelte verantwoordelijkheid zijn van meerdere overheden. Tegelijkertijd geldt het uitgangspunt 'decentraal, tenzij'. Het is niet denkbeeldig dat door de flexibiliteit die de wet hier biedt ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken en interbestuurlijke fricties zullen ontstaan. Illustratief is de wijze waarop luchtkwaliteit in het stelsel wordt geregeld. Gemeenten krijgen hier een belangrijke taak, maar mede vanwege het gemeentegrens overschrijdende karakter van luchtkwaliteit, is het de vraag of zij die taak altijd kunnen waarmaken. Daarnaast signaleert de Afdeling dat (vooral kleine) gemeenten met een grote opgave worden geconfronteerd bij de implementatie van het nieuwe stelsel. Voor die gemeenten wordt het waarschijnlijk noodzakelijk om uitvoeringsdiensten in te schakelen, in het bijzonder bij het opstellen van een omgevingsplan. Uiteindelijk kan dat wezenlijke gevolgen hebben voor de democratische legitimering van beleidsvorming en de verantwoording van uitvoering.

Verder signaleert de Afdeling dat het streven naar 'globale en flexibele' omgevingsplannen met zoveel mogelijk open normen, het schrappen van de vergunningplicht voor de planologische aspecten van bouwen, het loslaten van standaard overgangsrecht in bestemmingsplannen en de nieuwe systematiek voor schadevergoeding bij besluiten (nadeelcompensatie) weliswaar kan bijdragen aan de doelstelling om meer te 'benutten', maar tegelijkertijd ook tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid kan leiden voor burgers, bedrijven, overheid en rechtspraak. Datzelfde geldt voor het toenemend gebruik van (algemene en specifieke) zorgplichten in plaats van het uitschrijven van regels waar iedereen zich aan moet houden en de mogelijkheid om bij bouwen gelijkwaardige maatregelen te treffen zonder voorafgaande toestemming of melding.

[17] *Advies bij de Omgevingswet, (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 32.*

Advies

De Afdeling stelt vast dat voor alle hoofdrolspelers in het omgevingsrecht in belangrijke mate houvast afneemt of ontbreekt. De Afdeling ziet mogelijkheden daar op een aantal punten verbetering in te brengen:

- *bij het verlenen van ontheffing van een instructieregel voorzien in extra waarborgen voor transparantie en zorgvuldige afweging, bijvoorbeeld in de vorm van een advies van een kwaliteitsteam waar veel gemeenten al gebruik van maken[18] (zie punt 6b);*
- *de verhouding tussen het projectbesluit en de bepalingen in het omgevingsplan die strekken tot uitvoering van het Bkl verduidelijken, in het bijzonder voor zover deze bepalingen zien op nakoming van EU- of andere internationaalrechtelijke verplichtingen (zie punt 6b);*
- *meerwaarde van maatwerk in het Bbl bezien (zie punt 6b);*
- *op wetsniveau voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen indien dat gelet op de plansystematiek (de formulering van de algemenere regels van het omgevingsplan samen met de verbeelding) verantwoord is (zie punt 9a);*
- *bezien of het mogelijk is om, in geval van vergunningvrij bouwen, op verzoek van de initiatiefnemer een overheidsdocument te verstrekken, waaruit blijkt dat de bouw rechtmatig is (conformiteitsverklaring) (zie ook punt 9a);*
- *in het Bbl voorzien in een toestemmingsbesluit of in elk geval een meldingsplicht voor het treffen van gelijkwaardige maatregelen (zie punt 10).*

Naast deze concrete adviespunten merkt de Afdeling nog het volgende op. Het risico bestaat dat, waar onvoldoende houvast is, de balans tussen 'benutten' en 'beschermen' doorslaat naar benutten. De Afdeling adviseert daarom niet te volstaan met de standaard evaluatiebepaling zoals die thans is opgenomen in artikel 23.9 van de Omgevingswet, maar waarborgen voor onafhankelijke uitvoering van de evaluatie in de wet op te nemen en in de wet tot uitdrukking te brengen op welke punten de evaluatie zich in het bijzonder zou moeten richten. Daarbij kan worden gedacht aan:

- *de vraag of een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving en een gelijkwaardige rechtsbescherming wordt bereikt;*
- *de wijze waarop de verschillende overheidslagen hun taken uitvoeren en de samenhang daarin;*
- *de vraag of de uitvoeringspraktijk adequaat is, met inbegrip van de rol die de Omgevingsdiensten spelen vanuit het perspectief van adequate democratische legitimatie;*
- *de vraag of de globale en flexibele omgevingsplannen, de toenemende betekenis van algemene en specifieke zorgplichten en het nieuwe systeem van nadeelcompensatie voldoende houvast bieden aan initiatiefnemer, burger, bestuurder en rechter.*

Reactie op punt 4 van het advies

Dit onderdeel van het advies geeft aanleiding tot een nadere beschouwing over flexibiliteit, gelijkwaardig beschermingsniveau en bestuurlijke praktijk. Daarnaast wordt gereageerd op de adviezen over een kwaliteitsteam en de evaluatiebepaling. Voor een reactie op de andere genoemde specifieke punten wordt verwezen naar de reacties op de nadere uitwerking van het advies in hoofdstuk C, punten 6, onder b (Afwijking van algemene regels, onder 'projectbesluit', 'bieden van maatwerkmogelijkheden in het Bal' en 'technische regels in het Bbl'), 7 (Bescherming door nationale regels), 9, onder a (Globale en flexibele omgevingsplannen, onder 'vergunningvrij bouwen'), 10 (Gelijkwaardige maatregelen) en 11 (Specifieke zorgplichten) van het advies.

Flexibiliteit

De Afdeling constateert terecht dat binnen het nieuwe stelsel maar in beperkte mate sprake is van materiële regels waarvan geen afwijking mogelijk is. De Afdeling stelt dat de besluiten daardoor onvoldoende houvast zouden kunnen geven voor de praktijk.

Een van de verbeterdoelen die zijn nagestreefd bij het ontwikkelen van de Omgevingswet en de vier ontwerpbesluiten is het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte. Voor dit verbeterdoel is gekozen omdat uit de praktijk het geluid komt dat de huidige regelgeving onnodig knellend is.[19] Daarom is ervoor gekozen de afweging tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving op dat bestuurlijke niveau te leggen waar deze het beste tot zijn recht komt. Dat betekent dat afwegingen vaker dan nu op regionaal of lokaal niveau komen te liggen. Juist regionale en lokale besturen zijn in staat om een weloverwogen afweging te maken die rekening houdt met de regionale en lokale

[18] *Zie in dit verband ook het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar, RIi 2015/07, december 2015, blz. 39 ev.*

[19] Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 16-17 voor een vollediger beschouwing van de aanleiding.

omstandigheden. Het Rijk borgt daarbij een basisbeschermingsniveau van veiligheid en gezondheid. Vanzelfsprekend zal de praktijk met de grotere bestuurlijke afwegingsruimte moeten leren werken. In de reactie op punt 5 van het advies zal worden ingegaan op de geboden invoeringsondersteuning. Die zal ook zien op het gebruiken van bestuurlijke afwegingsruimte. De bestuurlijke afwegingsruimte is in veel gevallen overigens wel ingekaderd. In lijn met de opbouw van het advies zal daarop worden ingegaan in de reactie op punten 6 en 7.

Het stelsel biedt bestuursorganen bij het toepassen van de afwegingsruimte wel houvast. Waar het Rijk regels schrapt, vindt het decentrale bestuursorgaan in het stelsel een standaard die voor de meeste gevallen als verstandige praktijk kan gelden. Bij direct werkende regels in het Bal en Bbl geldt de rijksregel als standaard en kan alleen via maatwerk, gebiedsgericht of individueel, onderbouwd afgeweken worden van de standaard. Daarbij gelden inhoudelijke waarborgen uit de Omgevingswet. Voor geluid en trillingen van de meeste activiteiten en voor geur van enkele activiteiten worden de direct werkende rijksregels losgelaten en komen daarvoor instructieregels in de plaats. Bij het reguleren van deze onderwerpen in het omgevingsplan wordt de gemeente houvast geboden doordat het Bkl standaardwaarden en grenswaarden bevat. Bovendien worden in de regelgeving waarborgen ingebouwd voor een soepele overgang naar dit nieuwe systeem. Voor de activiteiten die het Rijk niet langer reguleert, zoals de horeca en bepaalde lozingen in regionale wateren, zal de voorgenomen 'bruidsschat'[20] zorgen voor continuïteit en als startpunt en referentie dienen voor regulering door de gemeenten en waterschappen. In de reactie op punt 6, onder a, van het advies wordt hier nader op ingegaan.

In eenvoudige situaties wordt de behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte in de praktijk niet zo gevoeld. Hier zal het toepassen van de regels van het Bal en het Bbl, het overnemen van de standaardwaarden of het continueren van de regels uit de 'bruidsschat' vaak voldoen. Bij middelgrote en grote projecten ervaren gebruikers de huidige regelgeving vaak als knellend. Dat inzicht heeft de afgelopen twee decennia al geleid tot veel verschillende mogelijkheden voor afwijking van rijksregels. Bijvoorbeeld de mogelijkheden om bij maatwerkvoorschrift of verordening af te wijken van de regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer, de mogelijkheden van de Interimwet stad- en milieubenadering en de Crisis- en herstelwet. Deze mogelijkheden zijn deels zeer succesvol, maar gaan wel gepaard met extra complexiteit voor de gemeente en de betrokken burgers en bedrijven, onder meer als gevolg van bijzondere motiveringsvereisten, procedures en de aparte verordeningen voor maatwerk. Deze bestaande vormen van bestuurlijke afwegingsruimte zijn geïntegreerd in het stelsel. Onder het nieuwe stelsel kan een gemeente die de algemene rijksregels, de standaardwaarden, of de geboden bruidsschat als knellend ervaart de bestuurlijke afwegingsruimte die de ontwerpbesluiten bieden toepassen binnen de gangbare procedures voor totstandkoming van besluiten, zoals inspraak en rechtsbescherming. Daarbij gelden er inhoudelijke vereisten. Zo kan een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel alleen worden gesteld met hetzelfde oogmerk en dezelfde strekking waarmee de algemene rijksregel is gesteld. Een maatwerkvoorschrift bij een milieubelastende activiteit kan bijvoorbeeld alleen worden gesteld met het oog op 'het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu' en dient er onder meer toe te strekken dat alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen en de beste beschikbare technieken worden toegepast.[21] Bij de onderbouwing van de keuze om soepeler of strenger te zijn dan de standaard geldt verder het motiveringsvereiste van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voor de immissies van geluid en trillingen van de meeste activiteiten en geur van een aantal activiteiten geeft het Bkl standaardwaarden en grenswaarden. Als er geen aanleiding is voor soepelere of strengere eisen kan aan het motiveringsvereiste van de Awb worden voldaan door te verwijzen naar de standaardwaarden. Dit biedt houvast. Hogere of lagere waarden dan de standaardwaarden vereisen een nadere inhoudelijke motivering. Van grenswaarden, die het basisbeschermingsniveau tot uitdrukking brengen, kan niet of alleen in nauw omgeschreven situaties worden afgeweken, zodat een gelijkwaardig beschermingsniveau geboden wordt aan dat van het huidige recht.

Burgers en bedrijven vinden straks hun houvast niet alleen in de landelijk uniforme milieuregelgeving van het Bal (en voor bouw- en sloopactiviteiten het Bbl), maar ook in het omgevingsplan. Daarin zullen zij ook een deel van de milieuregels vinden, toegespitst op de lokale situatie. De gemeenteraad biedt daarmee vooraf duidelijkheid over wat in de verschillende delen van het grondgebied een aanvaardbaar niveau van bijvoorbeeld geluidimmissies is. Dat bevordert de rechtszekerheid van de burgers én van bedrijven die in een gebied activiteiten willen verrichten. Samengevat bevatten de Omgevingswet en de ontwerpbesluiten voldoende houvast voor de praktijk. Dat is ook uiteengezet bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet en uitvoerig besproken met het Parlement.[22] Het advies van

[20] Deze omvat de rijksregels die bij inwerkingtreding van het stelsel komen te vervallen en overgaan naar het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Zie paragraaf 5.2.3 van de toelichting op de Invoeringswet.
[21] Artikelen 4.5, 4.6 en 4.22 van de Omgevingswet.
[22] Zie in het bijzonder Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 93–117.

de Afdeling bevat daarnaast nog een aantal nuttige suggesties om het houvast verder versterken. In de reacties op hoofdstuk C van het advies is aangegeven hoe die concrete suggesties van de Afdeling zijn verwerkt.

Gelijkwaardig beschermingsniveau

Vanaf het begin van de stelselherziening is het uitgangspunt dat het beschermingsniveau van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig is aan het huidige recht. Dit uitgangspunt is ook bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet en de ontwerpbesluiten aan de orde geweest.[23] Zoals daar ook is beschreven wordt met deze term gedoeld op een beschermingsniveau dat net zo goed is als het beschermingsniveau van de huidige regelgeving, en niet op een beschermingsniveau dat daar in alle gevallen identiek aan is. Een identiek beschermingsniveau kan niet worden bereikt zonder de complexiteit van het huidige stelsel, met alle bijzondere regels en uitzonderingen, mee te nemen naar het nieuwe stelsel. Dat zou de mogelijkheden om de verbeterdoelen van de stelselherziening te bereiken ernstig beperken. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving zal zich met het nieuwe stelsel wel anders ontwikkelen dan onder de huidige regelgeving, maar niet slechter dan wanneer de huidige regels gecontinueerd zouden worden. Het uitgangspunt dat het beschermingsniveau gelijkwaardig blijft geldt zowel voor gelijkwaardige procedurele bescherming, bijvoorbeeld op het gebied van inspraak en rechtsbescherming, als voor gelijkwaardige inhoudelijke normering voor de bescherming van de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij niet alleen om het voorkomen van de gevolgen van nieuwe of gewijzigde activiteiten, maar ook om het beperken van de gevolgen van bestaande activiteiten. Voor Europese en internationale regelgeving zijn de inhoudelijke normering en de procedurele verplichtingen overigens wel onverkort overgenomen in het nieuwe stelsel.

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt onder de Omgevingswet, net als onder het huidige recht, bewaakt door een combinatie van regels op de verschillende niveaus: gemeente, waterschap, provincie, het Rijk en de Europese Unie. Het evenwicht in de verantwoordelijkheden van de verschillende bestuursorganen is afhankelijk van de opgaven en politieke opvattingen. Het subsidiariteitsbeginsel bepaalt daarbij in hoeverre een provincie, het Rijk of de Europese Unie het reguleren van een onderwerp aan zich trekt. Het aan zich trekken van een onderwerp leidt binnen het omgevingsrecht in veel gevallen niet tot een uitputtende regeling. Vaak wordt de uitwerking van beleid en regelgeving opgedragen aan een decentraal bestuursorgaan (vrij medebewind). In andere gevallen is de regeling op centraal niveau uitputtend, maar wordt de uitvoering opgedragen aan decentrale overheden, waarbij er vaak nog wel beoordelingsruimte bij de uitvoerder ligt; vergunningverlening en maatwerk zijn daarvan sprekende voorbeelden. Dergelijke verhoudingen zijn er zowel tussen de Europese Unie en haar lidstaten, als tussen het Rijk en de decentrale overheden.

In het licht van het bovenstaande zijn met de stelselherziening enkele belangrijke wijzingen doorgevoerd. Met de vier ontwerpbesluiten stelt het Rijk niet langer direct werkende regels voor geur, geluid en trillingen van de meeste activiteiten, een beperkte groep milieubelastende activiteiten en een deel van de lozingsactiviteiten in de regionale wateren. Omdat de problematiek die daarbij aan de orde is lokaal van aard is, komt de verantwoordelijkheid om die aspecten en activiteiten te regelen te liggen bij het decentrale bestuur. Overigens wordt de regulering van geur, geluid en trillingen daarbij opgedragen aan de gemeenten met instructieregels in het Bkl. Hetzelfde geldt voor de lozingsactiviteiten, met instructieregels die gericht zijn tot de waterschappen. Deze onderwerpen worden dus niet overgelaten aan de vrije regelruimte van de decentrale overheden. Daarnaast wordt bij de algemene rijksregels voor onder meer milieubelastende activiteiten en bruikbaarheidseisen voor bouwactiviteiten meer ruimte geboden om decentraal af te wijken van de algemene rijksregels (maatwerkregels en maatwerkvoorschriften zijn in beginsel mogelijk).

Zoals de Afdeling terecht concludeert is de consequentie hiervan dat de mate van (milieu)bescherming op de genoemde punten meer dan onder huidig recht bepaald wordt door decentrale keuzes. Dat past bij het verbeterdoel om de decentrale afwegingsruimte te vergroten om zo beter te kunnen inspelen op lokale omstandigheden. Keuzes worden primair gemaakt in het omgevingsplan, zodat de gekozen volksvertegenwoordigers in een gemeenteraad beslissen over de gewenste balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving in verschillende delen van het grondgebied.

De ervaring leert dat decentrale overheden de afwegingsruimte die het huidige recht kent zowel inzetten ten gunste van de bescherming van de fysieke leefomgeving als ten gunste van de benutting van de fysieke leefomgeving. Bij het eind vorige eeuw introduceren van maatwerk in de huidige algemene rijksregels bestond bij de bedrijven de vrees dat bevoegde instanties deze maatwerkvoorschriften zullen aangrijpen om ook wanneer het niet nodig is onnodige of strengere regels te stellen.

[23] Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 87–93; Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 43, antwoorden op vragen 32, 39, 70 en 143.

De milieubeweging vreesde dat mogelijkheden voor versoepeling van regels oneigenlijk zouden worden toegepast en tot achteruitgang van de milieukwaliteit zouden leiden. Deze vrees is in beide gevallen onterecht gebleken, zoals blijkt uit de evaluatie van het Activiteitenbesluit milieubeheer.[24]

Relevant in dit verband is de algemene opdracht die de Omgevingswet aan de overheden geeft om bij de uitoefening van hun bevoegdheden evenwicht te bieden tussen het beschermen en benutten. Deze opdracht is expliciet verankerd in de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet (artikel 1.3), die op grond van artikel 2.1, eerste lid, doorwerken naar de uitoefening van taken en bevoegdheden, waaronder bijvoorbeeld de bevoegdheid om een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening vast te stellen. Ook de opdracht in artikel 4.2, eerste lid, van de Omgevingswet om in het omgevingsplan regels te stellen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties beklemtoont het belang van een evenwicht tussen beschermen en benutten.

Met de Afdeling wordt het van belang geacht om te monitoren of het gewenste evenwicht in de praktijk inderdaad gevonden wordt. Naar aanleiding van de door het kabinet gesteunde motie-Çegerek/Veldman[25] zullen de gevolgen van de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel zijn van de implementatiemonitor. Het spreekt voor zich dat de resultaten van die monitor ook benut zullen worden bij de formele evaluatie van de Omgevingswet.

Bestuurlijke praktijk

De Afdeling geeft aan dat in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht taken en bevoegdheden niet meer exclusief aan één bestuursorgaan of bestuurslaag zijn toebedeeld maar een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van meerdere overheden. Deze formulering kan onbedoeld een misverstand oproepen. Wat de regering heeft geschreven over een gedeelde verantwoordelijkheid[26] is een weergave van de wijze waarop beleid en regelgeving voor de fysieke leefomgeving werken en geen beoogde wijziging van de taakverdeling. De verdeling van taken en bevoegdheden is niet fundamenteel gewijzigd in het nieuwe stelsel.[27] In de reactie op punt 8 wordt hier nader op ingegaan.

De samenhang tussen de onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving maakt het ook niet mogelijk tot een taakverdeling te komen waarbij steeds één bestuursorgaan verantwoordelijk is voor een opgave. De integratie van het één is immers de desintegratie van het ander. Een integratie van bevoegdheden rond activiteiten leidt ertoe dat verantwoordelijkheden voor het beheersen van cumulatieve gevolgen van verschillende activiteiten niet in één hand liggen. Een integratie van bevoegdheden rond gevolgen leidt ertoe dat verschillende bestuursorganen verantwoordelijk zijn voor een activiteit.

Daarom is er onder de Omgevingswet, net als nu, voor sommige onderwerpen sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving. De kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt bepaald door bevoegdheidsuitoefening van gemeenten, waterschappen, provincies, het Rijk en de Europese Unie gezamenlijk. In de reactie op punt 8 wordt nader ingegaan op bestuurlijke praktijk en de noodzaak van bestuurlijke samenwerking.

Voor luchtkwaliteit zijn enkele noodzakelijke veranderingen in de taaktoedeling om praktische redenen gekoppeld aan de stelselherziening. Overschrijdingen van omgevingswaarden voor een aantal stoffen in de lucht zijn als gevolg van de verbeteringen gedurende de afgelopen jaren een lokaal probleem geworden dat dan ook meestal een lokale oplossing vergt. Daarom wordt de programmaplicht voor deze stoffen bij de gemeente belegd. Dat laat onverlet dat het Rijk zich blijft inzetten voor de luchtkwaliteit. Voor een nadere toelichting zie de reactie op punt 17, onder c, van het advies.

De constatering van de Afdeling dat gemeenten met een grote opgave worden geconfronteerd bij de implementatie van het nieuwe stelsel is terecht. Gelet daarop wordt voorzien in een adequate invoeringsondersteuning. In de reactie op punt 5 van het advies wordt nader ingegaan op die ondersteuning. Toch zal het ambtelijk apparaat van kleinere gemeenten niet altijd alle kennis in huis hebben. Het kan zeker nuttig zijn als zij de omgevingsdienst betrekken bij het opnemen van milieuregels in het omgevingsplan. De Afdeling refereert daar terecht aan. Voor een nadere toelichting zie de reactie op punt 8, onder c, van het advies.

[24] Kamerstukken II 2013/14, 29 383, nr. 214, bijlage.
[25] Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 75.
[26] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 82–87.
[27] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 43–44.

Kwaliteitsteam bij ontheffing

De Afdeling adviseert om bij het verlenen van ontheffing van een instructieregel te voorzien in extra waarborgen voor transparantie en zorgvuldige afweging, bijvoorbeeld in de vorm van een advies van een kwaliteitsteam. Een dergelijk advies zou echter weinig bijdragen, gezien de keuze die er bij het verlenen van een ontheffing voorligt. Bij het ontwerpen van het Bkl is ervoor gekozen om alle afwegingsruimte die er is bij instructieregels die een algemeen belang behartigen, zoals bescherming van het milieu, over te laten aan het bestuursorgaan tot wie de instructieregel gericht is. De toepassing van de ontheffingsmogelijkheid is beperkt tot instructieregels die voorvloeien uit een specifieke taak of belang van het Rijk, zoals defensietaken of de hoofdinfrastructuur. Er is dan sprake van een afweging tussen een specifieke taak of belang van het Rijk en een veelal specifiek belang van een decentraal bestuursorgaan. De verantwoordelijke minister of ministers maken de afweging tussen beide belangen. Zo nodig vindt daarbij bestuurlijk overleg plaats met het desbetreffende decentrale bestuursorgaan. Een verplicht extern advies van een kwaliteitsteam zou daaraan weinig toevoegen. Omdat een ontheffing meestal zal zien op de wijziging van een omgevingsplan of een projectbesluit, bieden participatie bij de voorbereiding van het besluit en de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 Awb voldoende transparantie en mogelijkheden voor inbreng van maatschappelijke partijen die belang hebben bij de instructieregel waarvan voor dat besluit ontheffing wordt gevraagd.

Evaluatiebepaling

Het belang van een goede evaluatie van de werking van de Omgevingswet wordt onderschreven. Zoals nader beschreven onder punt 5 is daarom voorzien in een implementatiemonitor. Artikel 23.9 van de Omgevingswet voorziet daarnaast in evaluatie van de Omgevingswet. Om een goed beeld te krijgen van de werking van het stelsel, ligt het in de rede om alle onderdelen van het stelsel te evalueren. De Afdeling vraagt specifiek aandacht voor de gelijkwaardigheid van het beschermingsniveau, het houvast, de bestuurlijke praktijk en de rol van omgevingsdiensten. Deze onderwerpen zullen in de evaluatie zeker een plek krijgen. Naar aanleiding van het advies is dit in hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet verduidelijkt.

Bij de evaluatie zal uitdrukkelijk de vraag worden betrokken of de balans tussen beschermen en benutten niet doorslaat naar benutten, noch naar beschermen. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van de implementatiemonitor waarin naar aanleiding van motie-Çegerek/Veldman[28] de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven onderdeel zijn worden opgenomen. Bij de evaluatie zal ook gekeken worden naar de werking van instrumenten van het nieuwe stelsel, met bijzondere aandacht voor de zes kerninstrumenten, maar ook voor regels die de toepassing van deze instrumenten aansturen, zoals omgevingswaarden en instructieregels. Deze instrumenten en regels zijn immers van belang voor de werking van het stelsel en kunnen niet los gezien worden van de balans tussen beschermen en benutten. De evaluatie zal ook zien op de omzetting van regels die het Rijk loslaat en in nieuwe stelsel decentraal geregeld worden (zoals geur, geluid en trillingen van de meeste activiteiten, bepaalde lozingen).

De Afdeling wijst terecht op het belang van een onafhankelijke evaluatie van de wet. Aan de hand van de eerste ervaringen met de wet en de ontwerpbesluiten zal na inwerkingtreding van de wet bekeken worden in welke vorm en samenstelling de evaluatie wordt uitgevoerd. Daarbij kan per onderwerp een andere keuze worden gemaakt: een evaluatie op het gebied van grondeigendom of nadeelcompensatie is immers iets heel anders dan een evaluatie op de werking van de kerninstrumenten of de milieueffectrapportage.

Wat betreft nadeelcompensatie, dat de Afdeling ook noemt, wordt nog opgemerkt dat vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet al op grond van de Crisis- en herstelwet kan worden geëxperimenteerd met het nieuwe systeem en dat de ervaringen die daarmee worden opgedaan nauwlettend worden gevolgd.

5. Invoeringsrisico's

Het onderstaande is gebaseerd op de beschouwingen in deel C en D.

Als gevolg van het uitgangspunt 'decentraal tenzij' en de cruciale functie die het omgevingsplan in het stelsel heeft, komt de verantwoordelijkheid om houvast te bieden in hoge mate bij de gemeente te liggen. Ook de verantwoordelijkheid voor het halen van de andere verbeterdoelstelling van de stelselherziening – vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak – ligt in feite

[28] Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 75.

grotendeels bij de gemeente. De mate waarin fysieke leefomgeving en burgers een gelijkwaardig beschermingsniveau genieten zal vooral afhankelijk zijn van de inspanningen en de afwegingen van de gemeente. Daarbij wordt een integrale benadering van de fysieke leefomgeving gevergd, terwijl – ingegeven door de huidige sectorale wetgeving – het ambtelijk apparaat van gemeenten veelal sectoraal is georganiseerd.[29] Verder is van belang op te merken dat de invoering van de Omgevingswet vanaf het moment van inwerkingtreding aanzienlijke lasten voor de gemeenten meebrengt, omdat het vanaf de inwerkingtreding van de Invoeringswet gemeenten in tien jaar een nieuw omgevingsplan moeten maken. Het overgangsrecht is daarbij zo vorm gegeven dat gedurende die periode het oude en het nieuwe regime naast elkaar bestaan. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) wijst er in haar consultatiereactie op dat het naast elkaar bestaan van verschillende regimes in de praktijk een grote aanslag op de capaciteit van de gemeentes zal vormen en het daarom een belangrijk aandachtspunt is bij het streven naar een goede acceptatie van en een soepele overgangsfase naar het nieuwe stelsel.[30]

Ten slotte is nog van belang dat ook de extra vrijheid voor (vooral) gemeenten extra verantwoordelijkheid en daarmee extra bestuurslasten meebrengt. Dit geldt al bij het benutten van de nieuwe ruimte voor gewenste initiatieven, maar te meer ook als ongewenste initiatieven die een beroep kunnen doen op de geboden nieuwe ruimte moeten worden tegengegaan. Al deze verantwoordelijkheden moet een gemeente waarmaken in een context waarbij feitelijk grote afhankelijkheid bestaat van niet alleen de eigen gemeentelijke ICT-voorzieningen, maar ook van de werking van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (zie deel D over het DSO). Er is immers een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen het wettelijke stelsel en het digitale stelsel. DSO kan pas operationeel worden wanneer de regelgeving van kracht is. Omgekeerd is de uitvoering van de regelgeving zonder operationeel DSO niet mogelijk zonder ingrijpende aanpassing van de bestaande systemen.

Advies

Invoering van het nieuwe stelsel brengt aanzienlijke lasten mee voor met name de gemeenten, zowel door de overgang naar een nieuw stelsel – met DSO – als door de extra vrijheid die gemeenten krijgen. Dat vergt grote gemeentelijke bestuurskracht en een sterk ambtelijk apparaat. Het is aannemelijk dat wat dat betreft forse inzet van betrokken overheden en ondersteuning van (vooral) gemeenten nodig zijn om het nieuwe stelsel zonder wezenlijke risico's in te kunnen voeren. Risico's zijn er ook als het gaat om de verregaande mate van samenwerking die het stelsel vraagt van overheden: in het voorgaande is al gesignaleerd dat zich in verband daarmee ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken kunnen voordoen met interbestuurlijke fricties als gevolg.

Om deze met de invoering van het stelsel gepaard gaande risico's te mitigeren benadrukt de Afdeling in algemene zin het belang van invoeringsbegeleiding voor gemeenten, onder meer bij het omzetten van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen en de uitdagingen die DSO wat dat betreft met zich brengt. Verder verdient de totstandkoming van solide bestuurlijke afspraken – en de nakoming daarvan – de aandacht van alle overheden. De Afdeling adviseert te monitoren of de benodigde inspanningen worden verricht, zowel in de komende jaren waarin het stelsel verder wordt voorbereid als in de eerste periode na de inwerkingtreding daarvan.

Wat de invoering van DSO betreft ziet de Afdeling een aantal mogelijkheden om de risico's te verminderen als:
- *een DSO is getest op het niveau van het huidige niveau van dienstverlening (punt 12a);*
- *de financiering van DSO geborgd is, in de fase tot en met de start maar zeker ook in de fase van going concern (punt 12b);*
- *de noodzakelijke toezichtsbevoegdheden (uit oogpunt van 'uitvoeringsvervlechting') zijn geregeld (punt 12c);*
- *de voorgestelde informatiehuizen en informatieproducten beter, en zo mogelijk, minder complex, zijn gedefinieerd, en private uitvoering nader is bezien (punten 13a en 13d);*
- *bezien is of de opdracht aan de informatiehuizen aanbestedingsplichtig is (punt 13c);*
- *de verhouding met het stelsel van basisregistraties is geëxpliciteerd (punt 14);*
- *de bescherming van persoonsgegevens is gewaarborgd (punt 15);*
- *vragen over de ontsluiting van aanvragen en meldingen via DSO zijn opgehelderd (punt 16).*

Reactie op punt 5 van het advies

Bij het ontwikkelen van de Omgevingswet en de vier ontwerpbesluiten is gekozen voor bestuurlijke afwegingsruimte waarmee beter kan worden ingespeeld op de behoeften van initiatiefnemers,

[29] *Eindrapportage Pilots omgevingsvisie. 'Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!'. Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16,* 33 118, nr. 20, *blz. 81.*
[30] *Consultatiereactie IPO over de Invoeringswet, 13 maart 2017, kenmerk DROW 07988/2017.*

belanghebbenden en bestuursorganen. Om goed gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die het nieuwe stelsel biedt, is niet alleen voldoende kennis van het nieuwe juridische stelsel nodig, maar ook een cultuuromslag bij de gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. De Afdeling merkt terecht op dat het nieuwe stelsel met name veel verantwoordelijkheid legt bij gemeenten. Het opstellen van het omgevingsplan, een van de kerninstrumenten van de wet, en de invoering van de nieuwe integrale werkwijze vraagt grote gemeentelijke bestuurskracht en een verandering binnen de veelal sectoraal ingerichte gemeentelijke organisaties.

De stelselherziening is een gezamenlijke opgave van het Rijk en andere overheden. Daar zijn alle partners zich van bewust. De Minister van Infrastructuur en Milieu en de bestuurlijke partners, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) hebben dan ook in juli 2015 gezamenlijk bestuurlijke afspraken opgesteld in het Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet. Deze afspraken blijven uiteraard van kracht nu de verantwoordelijkheid voor de stelselherziening onder de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties valt. In dit bestuursakkoord is aangegeven waar de partijen gezamenlijk naar toe werken. Het bevat afspraken die ervoor zorgen dat dit op een goede en efficiënte manier gebeurt. Hierbij is ook aandacht voor de samenwerking tussen de verschillende bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de fysieke leefomgeving. In het bestuursakkoord is verder aangegeven dat de gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk zelf verantwoordelijk zijn voor de verandering in cultuur en werkwijze van de eigen organisatie. Zij worden hierbij ondersteund door een interbestuurlijk implementatieprogramma. De naleving van de afspraken uit het bestuursakkoord wordt gevolgd in het Bestuurlijk Overleg tussen de minister van BZK, de VNG, het IPO en de UvW.

Invoeringsondersteuning

De Afdeling beklemtoont terecht de noodzaak van een goede invoeringsbegeleiding. De uitvoering van het hierboven genoemde Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet ligt bij het interbestuurlijk implementatieprogramma Aan de Slag met de Omgevingswet. Binnen dit implementatieprogramma is een deelprogramma Invoeringsondersteuning opgericht. De activiteiten binnen dit deelprogramma gaan zoveel mogelijk in op de behoeften uit de praktijk en worden vormgegeven in overleg met gemeenten, provincies en het Rijk. Eén van de speerpunten van het deelprogramma is de uitleg van de kerninstrumenten van de wet en de samenhang daartussen. Hierbij worden specifieke thema's zoals bestuurlijke afwegingsruimte, mens en organisatie, participatie en regionale samenwerking meegenomen. Een ander speerpunt is de ondersteuning van het werken met het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO). Samen met de VNG, de UvW en het IPO wordt een implementatiestrategie voor het DSO ontwikkeld.

De activiteiten van het deelprogramma zijn gericht op ondersteuning van gemeenten, waterschappen, provincies en uitvoerende rijksdiensten. Omdat er voor de gemeenten, zoals de Afdeling terecht constateert, een forse veranderopgave ligt wordt aan gemeenten hulp geboden door het opstellen van onder andere handreikingen voor omgevingsplannen, bijvoorbeeld handreikingen voor verschillende gebiedstypen zoals 'centrum stedelijk gebied' en 'buitencentrum stedelijk gebied' en voor diverse thema's zoals bedrijfsmatige activiteiten en energietransitie. Ook worden competentieprofielen voor medewerkers ontwikkeld. Dit ondersteunt de overheden in de overgang van een sectoraal georganiseerde naar een integrale werkwijze. Daarnaast wordt er in experimenten volop geoefend met onder andere het opstellen van omgevingsvisies.

Ook de VNG biedt een groot ondersteuningsaanbod. Zo worden er diverse kennisproducten (publicaties, praktijkvoorbeelden, routekaarten) en opleidingen ontwikkeld voor projectleiders, wethouders en raadsleden. Vanuit de UvW en het IPO wordt ook gewerkt aan handreikingen voor respectievelijk de waterschapsverordening en de omgevingsverordening.

Er is dus op verschillende niveaus voorzien in de benodigde invoeringsbegeleiding.

Beperken implementatieopgave

De invoering van het nieuwe stelsel vraagt vanzelfsprekend een flinke inzet van gemeenten. De omvang van de gemeentelijke regelgeving is te groot om deze al voor inwerkingtreding van de stelselherziening om te bouwen. Daarom bevat het voorstel voor de Invoeringswet een regeling voor een overgangsfase. Vanaf dag één vormen alle bestemmingsplannen, wijzigings- en uitwerkingsplannen, beheersverordeningen en inpassingsplannen van rechtswege één omgevingsplan per gemeente (zie artikel 4.6 van het voorstel voor de Invoeringswet). Dit omgevingsplan voldoet dan nog niet aan de wettelijke verplichtingen op grond van de Omgevingswet. De gemeente kan dit stapsgewijs omzetten in een eigen omgevingsplan dat volledig voldoet aan de eisen van de Omgevingswet en het Bkl. Bijvoorbeeld per locatie waar de gemeente een ontwikkeling mogelijk wil maken. Vergunningaanvragen voor die locatie worden dan op basis van dat gewijzigde deel van het omgevingsplan

beoordeeld. Op 18 april 2018 heeft U het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening bekrachtigd dat regelt dat bestemmingsplannen niet langer verplicht tienjaarlijks hoeven te worden geactualiseerd.[31] Hiermee komt op korte termijn ambtelijke slagkracht beschikbaar die ingezet kan worden voor het opstellen van het omgevingsplan.

Voor de implementatieopgave is het belangrijk om te melden dat het voorstel voor de Invoeringswet erin voorziet dat de regels die het Rijk niet langer stelt (zie punt 4 onder 'gelijkwaardig beschermingsniveau') via het Invoeringsbesluit onderdeel wordt gemaakt van de omgevingsplannen en de waterschapsverordeningen. Gemeenten en waterschappen kunnen deze zogenoemde 'bruidsschat' vanaf dag één van de stelselherziening aanpassen, laten vervallen of ongewijzigd voort laten bestaan binnen de grenzen van de instructieregels van het Bkl. Deze 'bruidsschat' beperkt de implementatieopgave en voorkomt dat dat er een rechtsvacuüm ontstaat zolang gemeenten en waterschappen nog geen vervangende regels hebben gesteld voor de regels die het Rijk niet langer stelt.

Monitoring

De Afdeling adviseert te monitoren of de benodigde inspanningen worden verricht. In het bestuursakkoord is besloten tot de inrichting van een meerjarige monitor om de implementatie van de Omgevingswet te ondersteunen. In deze Monitor Omgevingswet wordt de voorbereiding op de komst van de Omgevingswet door gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk nauwlettend gemonitord. Daarnaast wordt de Monitor Omgevingswet gebruikt om de Eerste en Tweede Kamer te informeren over de voortgang van de implementatie. Na inwerkingtreding van de wet zal de Monitor Omgevingswet ook worden gebruikt om te monitoren in hoeverre de invoering van de Omgevingswet succesvol is.

Daarnaast worden de producten en bijeenkomsten van het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet' continu geëvalueerd door gebruikers en deelnemers. De resultaten worden gebruikt om het aanbod van het implementatieprogramma waar nodig aan te passen zodat dit aansluit bij de behoefte van de praktijk.

Lasten bestuurlijke afwegingsruimte

Als het gaat om de lasten voor medeoverheden wijst de Afdeling op mogelijke kosten van de toegenomen flexibiliteit van het stelsel. Er is sprake van toegenomen decentrale bestuurlijke afwegingsruimte voor medeoverheden en dit zou volgens de Afdeling kunnen leiden tot een toename van bestuurlijke lasten.

De stelselherziening leidt naar verwachting op termijn per saldo juist tot een structurele besparing op bestuurlijke lasten voor de medeoverheden. Op deze gedachte zijn de afspraken in het financiële akkoord tussen Rijk en medeoverheden gebaseerd. Om dit te toetsen worden de verschillende wetgevingsproducten in het kader van de stelselherziening telkens op financiële effecten, ook die voor medeoverheden, bezien. De effecten van de toegenomen decentrale afwegingsruimte zullen nog onderzocht worden. Zoals hiervoor aangegeven bevat het stelsel diverse faciliteiten (zoals de standaardwaarden, de regels uit de bruidsschat en de algemene rijksregels) die door decentrale bestuursorganen veelal eenvoudig gehanteerd kunnen worden, wanneer zij geen behoefte hebben om gebruik te maken van de decentrale beleidsruimte. Deze effecten zullen dan onderdeel vormen van het totaalbeeld aan financiële effecten dat conform artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet in kaart wordt gebracht. Uiterlijk een half jaar voor de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel zal het totaalbeeld aan financiële effecten bezien worden door het Rijk en de medeoverheden.

DSO

Op de adviezen over het DSO zal worden ingegaan in de reactie op hoofdstuk D (punten 12 tot en met 16) van het advies.

C. BESCHOUWING OVER FLEXIBILITEIT IN HET STELSEL

In het hiernavolgende komt in beschouwende zin aan de orde waar het bieden van flexibiliteit in zodanige mate geschiedt dat dat ten koste zou kunnen gaan van voldoende houvast voor bestuurders, burgers en bedrijven. Eerst wordt daartoe beschreven in welke mate afwijking van algemene beschermende regels mogelijk is gemaakt. In de voorlichting uit 2014 heeft de Afdeling al nadrukkelijk

[31] Wet van 18 april 2018 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (afschaffing actualiseringsplicht bestemmingsplannen en beheersverordeningen) (Stb. 2018, 138).

gewezen op een aantal problematische aspecten hiervan.[32] Vervolgens wordt ingegaan op de flexibiliteit die wordt geboden wat betreft de verdeling van taken en bevoegdheden en de bestuurlijke verhoudingen, omgevingsplannen, gelijkwaardige maatregelen en specifieke zorgplichten.

6. Afwijking van algemene regels

a. Reikwijdte bescherming nationale regels

Bij de clustering en bundeling van de bestaande regelgeving in de nu voorliggende amvb's is getoetst aan het uitgangspunt 'decentraal tenzij' en aan het uitgangspunt dat bij implementatie van EU-richtlijnen niets anders of meer in de regelgeving wordt vastgelegd dan waartoe de EU-richtlijn verplicht.[33] De reikwijdte van de normering via het Bkl (instructieregels waarbij differentiatie per locatie aangewezen is) is als gevolg hiervan niet wezenlijk kleiner geworden. Slechts de gedetailleerde sturing op de beoordeling van de gevolgen van ammoniak emissies is losgelaten.[34] De normering via het Bal is met het oog op 'decentraal tenzij' wel beperkt in de zin dat milieubelastende activiteiten in de sfeer van o.a. horeca, recreatie, detailhandel, scholen, dierenpensions ed. in beginsel decentraal moeten worden geregeld, terwijl daarvoor in de huidige situatie doorgaans wel ook rijksregels gelden.[35] Daarnaast zijn bepaalde concrete voorschriften in het Bal vervangen door specifieke zorgplichten. Het gaat dan volgens de toelichting om regels die 'vanzelfsprekend' zijn of die een zeldzaam geval betreffen. Dit beperkt echter wel de houvast die voor bescherming aan de regelgeving kan worden ontleend. Gedetailleerd uitgewerkte regels bieden immers meer houvast dan abstracte zorgplichten, wat er zij van de nadelen die daar volgens de nota van toelichting aan kleven.[36]

De reikwijdte van het geheel aan concrete nationale beschermende voorschriften zal dus afnemen en daarmee ook de houvast die daar aan kan worden ontleend.[37]

b. Afwijking van algemene regels

Door de centrale rol van het omgevingsplan[38] in het stelsel is het nuttig onderscheid te maken tussen:
i. mogelijkheden om een omgevingsplan vast te stellen dat afwijkt van hogere regels;
ii. mogelijkheden om vervolgens van het omgevingsplan zelf nog af te wijken.

ad. i. Bescherming van de fysieke leefomgeving krijgt primair vorm in het omgevingsplan vanuit de gedachte dat regels met betrekking tot bijvoorbeeld geluid, geur, trillingen en externe veiligheid zoveel mogelijk per locatie door gemeenten zouden moeten worden vastgesteld. De ruimte voor gemeenten wordt in dit opzicht alleen beperkt door instructieregels van provincie en rijk (provinciale verordening en Bkl). De wet bevat een aantal concrete onderwerpen waarvoor op landelijk of provinciaal niveau instructieregels (al dan niet met behulp van omgevingswaarden) moeten worden vastgesteld. Het gaat daarbij om uitvoering van een groot aantal richtlijnen (rijk) maar ook om o.a. cultureel erfgoed, geluidbelasting, drinkwater, luchthavens, wateroverlast etc.[39]

Bij inzet van de algemene instructiebevoegdheid zijn provincie en rijk verplicht ook aan te geven in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken.[40] Daarnaast kunnen minister en gedeputeerde staten bepalen dat ontheffing van hun instructieregel (amvb resp. verordening) mogelijk is indien de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de

---

[32] *Onder andere: 'Waar keuzes eenmaal zijn gemaakt, en bijvoorbeeld economische belangen en milieubelangen zorgvuldig tegen elkaar zijn afgewogen, ligt het niet in de rede om vervolgens veel ruimte te laten voor afwijkingsmogelijkheden.' En: 'Voorts wijst de Afdeling erop dat door meer ruimte te scheppen voor bestuurlijke afweging wettelijke voorschriften weliswaar minder star worden, maar tegelijkertijd de eenvoud en voorspelbaarheid van wetgeving afneemt.' (Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, No.W14.11.0341/IV, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, blz. 19 resp. 20).*

[33] *Toelichting bij de Omgevingswet, paragraaf 4.4.2. en paragraaf 2.3*

[34] *Toelichting bij het Bkl, paragraaf 2.3.8.*

[35] *Toelichting bij het Bal, paragraaf 4.2.3.*

[36] *Toelichting bij het Bal, paragraaf 3.1.2.*

[37] *Anders dan het Activiteitenbesluit is het Bal bijvoorbeeld niet van toepassing op detailhandelsbedrijven, horecabedrijven en kantoorgebouwen. Ander voorbeeld is dat het begrip geurgevoelig object uit artikel 1 van de Wet geurhinder verdwijnt waardoor bepaalde locaties (horecabedrijven, penitentiaire inrichting) niet langer als geurgevoelig worden aangemerkt (paragraaf 8.1.6.6. toelichting bij het Bkl).*

[38] *De waterschapsverordening is ook van groot belang maar heeft als instrument van functioneel bestuur een beperktere reikwijdte. Zie voor de bijzondere positie van het omgevingsplan ook ten opzichte van de provinciale verordening (op het punt van toedeling van functies aan locaties) de toelichting bij de Omgevingswet, blz. 91.*

[39] *In afdeling 2.3 Omgevingswaarden en in afdeling 2.5. Instructieregels en instructies.*

[40] *Artikel 2.23, vijfde lid resp. art 2.25, vijfde lid, van de Omgevingswet. Het gaat dan niet om bij wet al voorgeschreven specifieke instructieregels in verband met bijv. implementatie of een ander concreet belang.*

instructieregel.[41] In het Bkl is de toepassing hiervan vooralsnog beperkt tot instructieregels die voortvloeien uit een specifieke taak van of belang van het Rijk.[42] De voorganger van de ontheffingsbepaling in de huidige wetgeving eist voor ontheffing het bestaan van 'bijzondere omstandigheden'.[43] Deze beperking wordt nu verlaten zodat een ruimere toepassing als algemeen flexibiliteitsinstrument mogelijk wordt. Blijkens de toelichting is dit ook beoogd.[44]
Ook van de regels die niet het karakter van instructie hebben maar rechtstreeks en dus ook los van het omgevingsplan gelden (Bal en Bbl) kan volgens de Omgevingswet in het concrete geval worden afgeweken door maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften en in zijn algemeenheid door maatwerkregels. Dit geldt echter alleen voor zover Bal of Bbl dat zelf bepalen.[45]

De Omgevingswet biedt nog andere mogelijkheden tot afwijking voor specifieke situaties. Zo wordt bij toepassing van de 'programmatische aanpak' om omgevingswaarden of andere doelstellingen te halen in een bepaald gebied de toelaatbaarheid van activiteiten niet op reguliere wijze getoetst, maar op de specifiek voor dat programma geldende wijze.[46] In het programma aangewezen algemeen geldende regels blijven dan in zoverre buiten toepassing.[47]

Ad. ii. Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat van gestelde regels afgeweken kan worden binnen de materiële en formele begrenzingen die ook van toepassing zijn bij het stellen van de regels waarvan afwijking gewenst is.[48] Als uitgangspunt wordt zo dus afwijking mogelijk gemaakt, tenzij hierdoor strijd ontstaat met hogere regelgeving. Voor het omgevingsplan zelf is dit uitgewerkt in de bepaling dat een omgevingsvergunning ook kan worden verleend voor een activiteit die volgens het omgevingsplan niet is toegestaan, maar die wel strookt met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en voldoet aan het Bkl en de provinciale instructieregels.[49] Dit is te zien als de opvolger van de bestaande mogelijkheid van 'buitenplanse' afwijking van een bestemmingsplan, zij het dat de afwijkingsmogelijkheid materieel verruimd is omdat deze niet beperkt is tot ruimtelijke ordeningsaspecten en dus ook afwijking van de overige bepalingen van het omgevingsplan toelaat.

Bescherming van de omgeving door regelgeving van rijk en provincie is zo per saldo beperkt tot de voorschriften in Bal, Bbl, Bkl en in provinciale verordeningen en dan nog het (beperkte) deel daarvan waarvan niet kan worden afgeweken.

Als sprake is van een projectbesluit kunnen minister en gedeputeerde staten ter uitvoering daarvan onevenredig belemmerende regels uit het omgevingsplan om dringende redenen buiten toepassing laten.[50] De Omgevingswet bepaalt niet dat het daarbij niet kan gaan om regels die op grond van een instructieregel van rijk of provincie in het omgevingsplan zijn opgenomen. In zoverre lijkt bovengenoemd uitgangspunt bij projectbesluiten niet op te gaan en zou het dus toch ook mogelijk zijn van bepalingen uit het Bkl af te wijken zonder ontheffing en zonder dat het Bkl zelf die mogelijkheid geeft. Voor zover het Bkl strekt tot implementatie van EU-richtlijnen of uitvoering van andere internationaalrechtelijke verplichtingen ontstaat hier de onjuiste indruk dat afwijking ook daarvan mogelijk zou zijn.

Voor de boven omschreven programmatische aanpak geldt tenslotte nog dat zo nodig eveneens van in het omgevingsplan gestelde regels over het verlenen of weigeren van een vergunning zal worden afgeweken. Hierbij is wel expliciet bepaald dat daarbij ook kan worden afgeweken van het Bkl en de provinciale verordening. Die ruimte bestaat echter weer niet als het gaat om op grond van de Omgevingswet verplichte instructieregels.[51]

Resumerend kan worden gezegd dat binnen het nieuwe stelsel maar beperkt sprake is van materiële voorschriften waarvan geen afwijking mogelijk is, namelijk alleen als:

---

41 *Artikel 2.32, tweede lid, van de Omgevingswet.*
42 *Artikel 5.162 van het Bkl.: instructieregels over primaire waterkeringen (paragraaf 5.1.3.3), bouwen aan de kust (paragraaf 5.1.3.4), grote rivieren (paragraaf 5.1.3.5), het IJsselmeergebied (paragraaf 5.1.3.6), vrije horizon kust (paragraaf 5.1.5.2), behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6), behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen (paragraaf 5.1.7) en het voorkomen van belemmeringen voor gebruik en beheer van hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen (artikel 5.159).*
43 *Artikel 4.1a van de Wet op de ruimtelijke ordening.*
44 *Zo kan de ontheffing dienen voor het wegnemen van 'fricties en onbillijkheden' (toelichting bij de Omgevingswet, blz. 107). De artikelsgewijze toelichting (toelichting bij de Omgevingswet blz. 435) noemt ontwikkelingen met behulp van maatwerkoplossingen of innovatieve initiatieven en stelt 'Anders dan onder de Wet op de ruimtelijke ordening is deze ontheffingsmogelijkheid ook bedoeld voor ontheffingverlening in gevallen die in zijn algemeenheid voorzienbaar zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet.' Zie in dit verband ook A.G.A. Nijmeijer, 'De ontheffing van instructieregels in de Omgevingswet', TBR 2016, 81, nr. 6.*
45 *Artikel 4.5 resp. 4.6 van de Omgevingswet.*
46 *Toelichting bij de Omgevingswet, paragraaf 4.3.6.*
47 *Artikel 3.16 van de Omgevingswet.*
48 *Toelichting bij de Omgevingswet, blz. 40.*
49 *Artikel 5.21 van de Omgevingswet.*
50 *Artikel 5.53 van de Omgevingswet.*
51 *Artikel 3.16, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet.*

– *de regel is opgenomen in Bkl, provinciale verordening, Bbl of Bal;*
– *afwijking van de instructieregel niet mogelijk is gemaakt (Bkl, verordening);*
– *ontheffing van de instructieregel niet mogelijk is gemaakt (Bkl, verordening);*
– *afwijking bij maatwerkvoorschrift, vergunningvoorschrift of maatwerkregel niet mogelijk is gemaakt (Bal, Bbl, verordening);*
– *de regel niet onevenredig belemmerend is bij de uitvoering van een project waarvoor een projectbesluit geldt; en*
– *afwijking van de regel ten dienste van de programmatische aanpak niet mogelijk is.*

De mogelijkheden tot ontheffing van het Bkl zijn daarbij (vooralsnog) beperkt tot de met rijkstaken samenhangende instructieregels. Afwijking door projectbesluiten is weliswaar materieel geclausuleerd, maar lijkt ook mogelijk te zijn ten aanzien van voorschriften uit het omgevingsplan die uit het Bkl voortvloeien. Hier ontstaat zelfs de indruk dat ook afwijking van EU- of andere internationale verplichtingen mogelijk zou zijn. Afwijking van het Bal en van het Bbl wordt ruimschoots toegelaten.[52] Bij het Bbl doet zich op dit punt spanning voor met het technische karakter van de regels en de wenselijkheid van landelijke uniforme bouwregelgeving. Uit diverse inspraakreacties komt naar voren dat verschillen tussen gemeenten, bijvoorbeeld wat betreft de energiezuinigheid en milieuprestatie van gebouwen en bouwmaterialen, onwenselijk zijn en dat in de praktijk de mogelijkheden tot maatwerk feitelijk beperkt zijn vanwege het technische karakter.

Tegen deze achtergrond is de Afdeling van oordeel dat de duidelijke structuur en de doorgaans concrete en helder geformuleerde voorschriften in Bkl, Bal en Bbl uiteindelijk toch maar beperkt echt houvast bieden aan burger, overheid en rechter.

Reactie op punt 6 van het advies

a. Reikwijdte bescherming nationale regels

Invulling van 'decentraal, tenzij' in het Bal

Het is van belang dat het nieuwe stelsel een goede balans biedt tussen rechtszekerheid en flexibiliteit. Die balans heeft zich vertaald in de keuzes die zijn gemaakt in het stelsel van de Omgevingswet en de ontwerpbesluiten. Zoals ook de Afdeling constateert regelt het Bal, in vergelijking met bestaande regelgeving, inderdaad enkele milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam die voorheen onder rijksregels vielen niet of niet geheel meer. Ook bij de parlementaire behandeling van het Bal is dit aan de orde geweest.[53] Het betreft activiteiten waarvoor de regels vooral de gevolgen voor de specifieke omgeving reguleren, en niet landelijk uniforme preventieve maatregelen of beste beschikbare technieken inhouden. Het met een landelijke regel reguleren van gevolgen voor de specifieke leefomgeving is lastig, omdat die specifieke omgeving in algemene landelijke regels moet worden vertaald, waarbij rekening moet worden gehouden met verschillende situaties. Dat leidt dan tot regels zoals de geluidregels in paragraaf 2.8 het Activiteitenbesluit milieubeheer, die acht kantjes beslaat, met veel uitzonderingen en sectorale verbijzonderingen, waarna er vervolgens toch nog maatwerkregels bij verordening mogelijk zijn.

De reden voor het niet meer of niet geheel reguleren van een deel van de activiteiten is gelegen in het besef, dat de gemeente en het waterschap de mogelijkheid hebben om regels aan specifieke locaties te koppelen en direct op die locaties toe te spitsen. Daardoor wordt die lokale regel niet alleen korter, maar ook duidelijker. Als de gemeente of het waterschap kiest voor op de locatie toegesneden regels, zal dat regels opleveren die daadwerkelijk eenvoudig en beter zijn, en die de afweging die een bedrijf maakt over locatiekeuze of uitvoering van zijn activiteit vergemakkelijken (zie paragraaf 4.2.1 van de nota van toelichting bij het Bal). Het is dus niet zo, dat als gevolg van de keuze om bepaalde activiteiten niet meer landelijk te regelen voor alle hoofdrolspelers houvast ontbreekt of substantieel afneemt. Een decentrale regel kan bij deze activiteiten uiteindelijk dus juist meer houvast bieden.

Om te voorkomen dat de huidige algemene rijksregels regels abrupt vervallen bij de inwerkingtreding van het stelsel, wat inderdaad zou leiden tot minder houvast, voorziet de Invoeringswet er via de zogenoemde 'bruidsschat' in dat de regels die het Rijk niet meer stelt van rechtswege worden ingebouwd in de omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Dat waarborgt een voortzetting van het beschermingsniveau en blijft houvast bieden aan diegenen die activiteiten verrichten op het moment van inwerkingtreding van het stelsel, vergelijkbaar met de mate van houvast die de huidige algemene rijksregels bieden. De gemeente en het waterschap kunnen vanaf de eerste dag dat het

[52] *Afdeling 2.5 van het Bal en onder andere artikel 2.3, 3.7, 4.7, 3.130, 4.160 van het Bbl.*
[53] Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 41, antwoord op vraag 12.

stelsel in werking is de regels waar nodig verder afstemmen op de lokale problematiek. Hierop is in de reactie op punt 4, onder 'Flexibiliteit', al ingegaan.

Tot slot geeft de rijksregelgeving voor deze aanpassingen van decentrale regels ook houvast door middel van instructieregels. Voor verschillende onderwerpen bevat het Bkl instructieregels over het opstellen van omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Het gaat zowel om instructieregels met een nationale achtergrond (geur, geluid en trillingen) als instructieregels ter uitvoering van Europeesrechtelijke verplichtingen (bijvoorbeeld de kaderrichtlijn water). Voor sommige onderwerpen is in het Bkl ook aangegeven, dat met bepaalde standaardwaarden in ieder geval aan de instructieregels kan worden voldaan. Deze instructieregels bieden houvast aan het bevoegd gezag bij het opstellen van regels. Ook zorgen ze voor een adequaat beschermingsniveau, rekening houdend met lokale en regionale verschillen, en vormen daarmee een extra waarborg dat de balans tussen 'benutten' en 'beschermen' niet doorslaat naar benutten. Het wettelijk stelsel bevat zo een adequaat pakket aan waarborgen die tezamen zorgen voor houvast, waar de Afdeling met reden aandacht voor vraagt.

Vervangen concrete voorschriften door specifieke zorgplichten

De Afdeling is van mening dat het houvast wordt beperkt door het vervangen van concrete voorschriften door specifieke zorgplichten. Als de optredende nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving van een activiteit kunnen worden gereguleerd door concrete locatie-onafhankelijke doelvoorschriften of middelvoorschriften is dat ook gedaan en is niet gekozen voor een specifieke zorgplicht. In dat soort gevallen zou een specifieke zorgplicht het houvast voor de gebruiker te zeer verminderen. Maar de keuze voor doelvoorschriften of middelvoorschriften is niet mogelijk of wenselijk in drie situaties. Deze drie situaties worden toegelicht met een aantal voorbeelden.

Ten eerste is het niet wenselijk om regels uit te schrijven die evident zijn. Een luchtfilter moet worden schoongemaakt en vervangen als dat voor de goede werking nodig is. Deze regel komt nu 54 keer voor in de Activiteitenregeling milieubeheer. Het spreekt voor zich dat een filter moeten worden schoongemaakt als dit vies of verstopt is. En uiteraard zal een filter moeten worden vervangen als dit niet (goed) meer werkt. Naast deze regels zijn heel wat meer handelingen met het filter evident. Niet in detailregels is opgeschreven dat het filter aan moet staan, dat het geschikt moet zijn voor de soort emissies die bij de activiteit voorkomen, dat het goed moet zijn afgesteld en dat het regelmatig gecontroleerd moet worden door iemand die daar verstand van heeft. Dergelijke gedragsregulerende regels uitschrijven zou tot overregulering leiden, waarbij de concreet uitgewerkte regels als emissiegrenswaarden of concrete technische eisen aan installaties zouden ondersneeuwen in een veelheid van algemeen geformuleerde vanzelfsprekendheden. En het opnemen van slechts enkele van deze regels zou tot a contrario redeneringen kunnen leiden. Ook een bodembeschermende voorziening, olieafscheider of tankinstallatie moet immers worden schoongemaakt als deze vies is, en worden vervangen als deze niet langer werkt. Daarom zijn dergelijke regels niet langer uitgeschreven, maar worden deze als onderdeel van de specifieke zorgplicht beschouwd. De specifieke zorgplicht geeft daarbij helder het doel aan. Dat is duidelijker voor de initiatiefnemer dan een niet-uitputtende lijst van maatregelen. Dit punt is ook bij de parlementaire behandeling van het Bal aan de orde geweest.[54]

Ten tweede zijn geen doelvoorschriften of middelvoorschriften gesteld als het nadelige gevolg van een activiteit zich in de praktijk zeer zelden voordoet. In die gevallen is in de praktijk vaak alsnog een individuele beoordeling nodig. Het opnemen van doelvoorschriften of middelvoorschriften zou daarmee slechts een schijn van zekerheid bieden. Een voorbeeld hiervan is de aanwezigheid van een opslagtank in een grondwaterbeschermingsgebied. Ook al zou eventueel een algemene regel gesteld kunnen worden over het frequenter keuren van de opslagtank, het blijft noodzakelijk rekening te houden met de soort tank en de locatie daarvan en eventueel aanvullende maatregelen voor te schrijven. Daarom is de specifieke zorgplicht in deze gevallen niet nader uitgewerkt in voorschriften. De provincie kan, toegesneden op de problematiek van het grondwaterbeschermingsgebied, zo nodig in de omgevingsverordening maatwerkregels stellen aan activiteiten in dat gebied.

Ten derde ontbreken doel- en middelvoorschriften voor nieuwe (deel)activiteiten of het op een andere manier dan gebruikelijk verrichten van bestaande activiteiten, waarmee bij het opstellen van regels geen rekening kon worden gehouden. De specifieke zorgplicht geldt in deze situaties als vangnet. Desgewenst kunnen maatwerkvoorschriften worden ingezet om voor deze, bij het opstellen van de rijksregels onvoorziene, situaties concreet uitgewerkte regels te stellen.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de toelichting bij het Bal aangevuld.

[54] Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 41, antwoord op vraag 50.

b. Afwijking van algemene regels

Ontheffing

De Afdeling stelt dat de voorganger van de ontheffingsbepaling in de huidige wetgeving voor ontheffing het bestaan van 'bijzondere omstandigheden' eist. Die constatering is juist voor zover het de Wet ruimtelijke ordening betreft, maar de ontheffing is ook de beoogde opvolger van de verklaring van geen bezwaar in artikel 8.9 van de Wet luchtvaart. Dat artikel kent geen beperking tot bijzondere omstandigheden. Ontwikkelingen van bijvoorbeeld hoge gebouwen in de omgeving van een luchthaven zijn geen bijzondere omstandigheid, maar eisen steeds een toetsing door de minister die verantwoordelijk is voor de vliegveiligheid. Ook op andere terreinen kunnen zich vergelijkbare situaties voordoen, waarbij afwijking van de algemene regels van geval tot geval bezien moet worden. Het criterium uit de Wet ruimtelijke ordening is dus te beperkend, gegeven de bredere reikwijdte van de Omgevingswet.

De Afdeling constateert terecht dat de toepassing van de ontheffingsmogelijkheid beperkt is tot instructieregels die voorvloeien uit een specifieke taak of specifiek belang van het Rijk, zoals militaire terreinen of de hoofdinfrastructuur. Bij dergelijke regels is het belang van het Rijk vaak anders dan het belang van een decentrale overheid. Daarom wil het Rijk de afweging of er in een individueel geval kan worden afgeweken van deze instructieregels aan zich houden. Dat ligt anders bij algemene belangen die door meerdere bestuursorganen gezamenlijk behartigd worden, ieder voor hun deel. In dat geval zijn de belangen van verschillende bestuursorganen meer gelijkgericht. De afwegingsruimte die er nog is wordt dan geheel gelegd bij het bestuursorgaan tot wie de instructieregel is gericht. Voor de instructieregels in het Bkl met een Europeesrechtelijke of internationaalrechtelijke achtergrond is de ontheffingsmogelijkheid niet opengesteld, omdat deze regels in het huidige Bkl steeds een algemeen belang behartigen en dat bovendien tot onderimplementatie zou leiden. Dat kan anders liggen als bij een toekomstige aanvulling van het Bkl internationaalrechtelijke verplichtingen worden opgenomen die wel zien op een specifieke taak of specifiek belang van het Rijk en die ruimte laten voor een nationale beoordeling. De ontheffing biedt dan de mogelijkheid voor een nationale beoordeling door de verantwoordelijke vakminister. Die minister zal een ontheffing die leidt tot strijd met een internationaalrechtelijke verplichting moeten weigeren. In die gevallen zal het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd altijd dienen te prevaleren en is er daarom geen sprake van een onevenredige belemmering van de uitoefening van een taak of bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.32 van de Omgevingswet. Dit is in paragraaf 8.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Bkl verduidelijkt naar aanleiding van het advies van de Afdeling.

Programmatische aanpak

De programmatische aanpak biedt, anders dan de andere onder dit punt van het advies genoemde mogelijkheden, geen extra inhoudelijke ruimte voor het betrokken bestuursorgaan ten opzichte van de normering. Dit bijzondere programma is niet bedoeld om af te wijken van omgevingswaarden of andere wettelijke doelstellingen, maar juist om daaraan te kunnen voldoen.[55] Cumulatieve gevolgen van meerdere activiteiten zijn er vaak de oorzaak van dat niet voldaan wordt aan een omgevingswaarde of een doelstelling niet wordt gehaald. Met de programmatische aanpak kan er in dat soort gevallen voor worden gekozen om de toelating van activiteiten te sturen via een programma dat zorgt voor een evenwicht tussen activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving en maatregelen die die gevolgen beperken. Daarmee wordt dan aan de omgevingswaarden voldaan of worden andere doelstellingen bereikt. Activiteiten die passen binnen het programma kunnen worden toegelaten als zij voldoen aan de voor dat specifieke programma geldende wijze van toetsing. Activiteiten die niet passen binnen het programma kunnen niet worden toegelaten zonder het programma aan te vullen met maatregelen. Omdat de wijze van toetsing verschilt, kan bij het instellen van de programmatische aanpak bepaald worden dat de reguliere instructieregels of beoordelingsregels geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven. Dat gebeurt overigens op hetzelfde niveau (AMvB, omgevingsverordening of omgevingsplan) als waar die regels opgenomen zijn. Zie in dit verband de voorgestelde verduidelijking van artikel 3.15 van de Omgevingswet die is opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet. Bij het instellen van een programmatische aanpak die betrekking heeft op rijksregels is het parlement betrokken via de voorhangprocedure. Heeft de programmatische aanpak betrekking op decentrale regels dan is het vertegenwoordigend orgaan op dat niveau betrokken.

De constatering van de Afdeling dat de programmatische aanpak niet ziet op de op grond van de Omgevingswet verplichte instructieregels berust op een misverstand. Op grond van artikel 3.16 van de Omgevingswet kan in beginsel bepaald worden dat een wettelijk verplichte instructieregel geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijft als het programma met een programmatische aanpak van

[55] Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 124–128 en Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 176-181.

toepassing is op een activiteit. Daar zal echter niet gauw aanleiding voor zijn. Zoals beschreven kan de programmatische aanpak gehanteerd worden in situaties waar meer grip nodig is op activiteiten in verband met de cumulatieve gevolgen daarvan. De programmatische aanpak is daardoor minder geschikt voor de huidige wettelijk verplichte instructieregels over besluiten, omdat die regels niet zien op de cumulatieve gevolgen van meerdere activiteiten.

Projectbesluit

De Afdeling wijst terecht op de mogelijkheid in artikel 5.53, derde of vierde lid, van de Omgevingswet voor gedeputeerde staten of een minister om te kunnen afwijken van decentrale regels die de uitvoering van een projectbesluit onevenredig belemmeren. Daaronder kunnen ook decentrale regels vallen die dienen ter uitvoering van een Europeesrechtelijke of internationale verplichting. Artikel 5.53 voorziet in een mogelijkheid om af te wijken bij projectbesluit, maar ook bij een apart besluit. De instructieregels van het Bkl zijn van toepassing als het afwijken gebeurt als onderdeel van het projectbesluit, maar niet op een apart besluit tot afwijking. Daardoor is de naleving van de Europees-rechtelijke of internationale verplichting die geïmplementeerd is in instructieregels inderdaad niet juridisch geborgd. Ter correctie hiervan bevat het voorstel voor de Invoeringswet een aanvulling van artikel 2.25, derde lid, van de Omgevingswet. Deze maakt het mogelijk ook instructieregels te stellen over een apart besluit tot afwijking van decentrale regels. Bij Invoeringsbesluit zal vervolgens worden geregeld dat voor deze besluiten dezelfde instructieregels gelden als voor projectbesluiten.

Anders dan de Afdeling meent, ziet deze afwijkingsmogelijkheid niet op het omgevingsplan. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan zoals bepaald in artikel 5.52 van de Omgevingswet, waarna er geen regels meer in het omgevingsplan opgenomen zullen zijn die de uitvoering van het project belemmeren. Bovendien is het voor een gemeente op grond van artikel 4.19a van de Omgevingswet, zoals opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet, niet mogelijk om in het omgevingsplan regels op te nemen die uitvoeren van een project waarvoor een projectbesluit is vastgesteld door een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk belemmeren. Het omgevingsplan kan dus geen onevenredige belemmering vormen voor het project en aan de toepassing van artikel 5.53, derde of vierde lid, wordt niet toegekomen. Artikel 5.53, derde en vierde lid, is daarom alleen van belang voor het afwijken van regels die zijn gesteld bij een *andere* gemeentelijke verordening dan het omgevingsplan, en van regels in de waterschapsverordening, de omgevingsverordening of een andere verordening van een waterschap of provincie. Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet is, gelet op het advies van de Afdeling, aangevuld met een verduidelijking van het artikel op dit punt.

Naar aanleiding van het advies is verder bezien of de implementatie sluitend is bij Europese of internationaalrechtelijke verplichtingen die niet direct in rijksregels neerslaan, maar via instructieregels doorwerken naar het omgevingsplan. In artikel 9.1 van het Bkl, zoals dat aan de Afdeling is voorgelegd, was al bepaald dat die instructieregels ook van toepassing zijn op de projectbesluiten. Gewezen wordt op de instructieregels die gesteld zijn ter uitvoering van de Seveso-richtlijn (paragraaf 5.1.2.7 Bkl), de richtlijn luchtkwaliteit (paragraaf 5.1.4.1 Bkl), de verdragen van Granada en Valletta (paragaaf 5.1.5.5 Bkl) en het VN-gehandicaptenverdrag (paragraaf 5.1.8 Bkl). Het bevoegd gezag voor het projectbesluit kan de Europese of internationaalrechtelijke verplichting in het projectbesluit soms wel anders invullen dan de gemeente voorzien had, binnen de grenzen die de instructieregel en dus ook de richtlijn of het verdrag biedt. Maar het bevoegd gezag kan de internationaalrechtelijke verplichting niet naast zich neerleggen.

Wel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling een weeffout geconstateerd bij de zogenoemde getrapte instructieregels. Getrapte instructieregels zijn instructieregels die de provincie verplichten om in de omgevingsverordening een instructieregel op te nemen voor het omgevingsplan en de projectbesluiten van waterschappen en provincies. Het Bkl bevat dergelijke getrapte instructieregels over een aantal werelderfgoederen, ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag, en het natuurnetwerk Nederland, waarmee invulling wordt gegeven aan het Biodiversiteitsverdrag[56], de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Omdat een bestuursorgaan van het Rijk – ook zonder gebruik te maken van artikel 5.53, vierde lid – niet gebonden is aan de instructieregels in de omgevingsverordening, werken de Europese en internationale verplichtingen in dit geval niet door naar rijksprojectbesluiten. Hoewel dat niet zou betekenen dat het rijksprojectbesluit niet zou hoeven te voldoen aan de Europese of internationaalrechtelijke verplichting, is daarmee de implementatie van de genoemde verdragen en richtlijnen niet volledig sluitend. Aan hoofdstuk 9 van het Bkl zijn daarom direct werkende instructieregels over het projectbesluit toegevoegd met dezelfde strekking als de instructieregels over het omgevingsplan die de werelderfgoederen en het natuurnetwerk Nederland beschermen (artikelen 9.2 en 9.3). Ook zijn aan artikel 9.1 van het Bkl nog twee instructieregels met een internationale achtergrond toegevoegd die eerder per abuis niet van overeenkomstige toepassing waren verklaard.

[56] Het op 5 juni 1992 te Rio de Janeiro tot stand gekomen verdrag inzake de biologische diversiteit (Trb. 1992, 164 en Trb. 2015, 122).

Daarnaast is het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Bkl naar aanleiding van het advies aangevuld op dit punt, verwezen wordt naar de passage 'Doorwerking van internationale verplichtingen' in paragraaf 12.1 van het algemeen deel van die nota van toelichting.

Bieden van maatwerkmogelijkheden in het Bal

Ook in verband met de maatwerkmogelijkheden in het Bal wijst de Afdeling op mogelijke afname van houvast.

Een belangrijke reden voor het bieden van maatwerkmogelijkheden bij activiteiten die onder het Bal zijn geregeld is dat bij die activiteiten naast landelijk uniforme regels, die landelijke preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken beschrijven, ook het stellen van regels die de gevolgen voor de specifieke omgeving reguleren gewenst is. Het betreft vaak dezelfde onderwerpen die ook spelen bij de activiteiten die niet in het Bal worden gereguleerd, zoals geluidhinder, trillinghinder, geurhinder, of het afstemmen van de omvang van de lozingen op de aard en capaciteit van het ontvangende rioolstelsel en de omvang en kwetsbaarheid van het oppervlaktewater. Het Bkl verplicht om deze onderwerpen in het omgevingsplan of de waterschapsverordening te reguleren. Die regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening gelden dan – als maatwerkregels – ook voor de activiteiten die wel onder het Bal zijn gebracht. Wat betreft houvast bieden bij het stellen van deze maatwerkregels geldt hetzelfde wat hiervoor bij 'decentraal, tenzij' is aangegeven.

De mogelijkheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften is soms nodig om de landelijk wel uitgewerkte preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken af te stemmen op de specifieke activiteit, bijvoorbeeld vanwege de omvang daarvan, of omdat bij die activiteit nieuwe innovatieve oplossingen worden toegepast, waarmee bij het vormgeven van rijksregel (nog) geen rekening kon worden gehouden. Ook kunnen maatwerkvoorschriften worden ingezet om, waar nodig, de specifieke zorgplicht voor een concrete activiteit nader in te vullen. Zoals in paragraaf 3.4 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Bal is aangegeven is ervoor gekozen om mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften niet per individuele regel open te stellen, maar in algemene zin. In die nota van toelichting is ook ingegaan op de inhoudelijke en procedurele waarborgen bij het toepassen van maatwerk. Die inhoudelijke en procedurele waarborgen zorgen ook voor houvast. Het is dus niet zo dat maatwerkvoorschriften zonder enige beperking kunnen worden ingezet. Ondanks het feit dat de bevoegdheid breed wordt geboden is het uitgangspunt en ook de verwachting dat toepassing van maatwerkvoorschriften een uitzondering zal zijn.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is paragraaf 3.4 van de nota van toelichting bij het Bal aangevuld, waarbij duidelijker is aangegeven op welke wijze de rijksregels houvast bieden.

Technische regels in het Bbl

Voor de technische regels over bouwactiviteiten in het Bbl is landelijke uniformiteit een belangrijk uitgangspunt. Gezien het karakter van de technische regels, die grotendeels gesteld zijn met het oog op het waarborgen van de veiligheid, is lokaal maatwerk meestal ook niet nodig. Maar onverkorte toepassing van deze landelijke uniformiteit zou in individuele gevallen onredelijk kunnen uitpakken. In het Bbl is landelijke uniformiteit dan ook het vertrekpunt en is maatwerk alleen bedoeld als uitzondering op algemene regels die in de meeste gevallen toereikend zijn. Daarom is maatwerk in het Bbl niet bij alle onderwerpen mogelijk en zijn de geboden mogelijkheden bovendien afgebakend met toepassingscriteria.

De in het Bbl opgenomen maatwerkvoorschriften voor het individuele geval zijn een voortzetting van bestaande mogelijkheden die in het Bbl met het begrip maatwerk worden aangeduid.

De door de Afdeling genoemde nieuwe maatwerkmogelijkheden bij energiezuinigheid en de milieuprestatie zijn doelbewust geïntroduceerd om ruimte te bieden aan lokale duurzaamheidsambities. Als een gemeente gebruik maakt van die mogelijkheid kan dat alleen door een maatwerkregel in het omgevingsplan te stellen. Deze methodiek biedt iedereen vooraf duidelijkheid. Doordat op lokaal niveau alleen de in het Bbl opgenomen grenswaarde mag worden aangescherpt, blijven systematiek, terminologie, bepalingsmethode en dergelijke landelijk uniform.

Hiermee is er bij de technische bouwregels sprake van een verantwoord evenwicht tussen het bieden van landelijk uniform houvast en de wenselijkheid in individuele gevallen rekening te kunnen houden met lokale verschillen. Overigens zal op een later moment als gevolg van de implementatie van de herziening van de richtlijn energieprestatie van gebouwen, de huidige EPC-systematiek in het Bbl worden vervangen door een nieuwe systematiek (BENG: bijna energieneutrale gebouwen). In die context wordt bezien of er ook in die nieuwe systematiek ruimte moet zijn voor lokaal maatwerk. Daarbij zal het advies van de Afdeling op dit punt worden betrokken.

Algemeen

In de reactie op punt 4 is al gereageerd op de flexibiliteit van het nieuwe stelsel waarop in het resumé van dit punt wordt ingegaan.

7. Bescherming door nationale regels

Om binnen het stelsel op een bepaald onderwerp op een gelijkwaardig beschermingsniveau uit te komen, moet de bescherming die niet (meer) uit deze regelgeving voortvloeit, alsnog door (vooral) de gemeente in het omgevingsplan, en in beleid en praktijk op het punt van afwijking van dat plan, geboden worden. Eerder concludeerde het RIVM dat de Omgevingswet uitgaat van een 'fundamenteel ander juridisch construct waardoor niet zonder meer kan worden gesteld dat sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het bieden van een beschermingsniveau gelijk aan het huidige is op lokaal niveau veelal mogelijk, maar is afhankelijk van de uitvoeringspraktijk'.[57] In het stelsel is zo bezien 'ingebakken' dat de opdracht om te komen tot per saldo gelijkwaardige bescherming uiteindelijk op de gemeente rust.

De Afdeling is in dat verband op hoofdlijnen nagegaan in hoeverre te verwachten is dat uit Bkl, Bal en Bbl al een zekere mate van gelijkwaardigheid voortvloeit. Waar gekozen is voor opneming van grenswaarden in het Bkl of algemene regels in Bal of Bbl zijn deze doorgaans één op één overgezet uit bestaande regelgeving (onder andere Wet milieubeheer, Wet geluidhinder, Activiteitenbesluit milieubeheer). Zeker waar de normen uit het Unierecht volgen ligt dit ook voor de hand en is gelijkwaardigheid in beginsel ook geen punt van zorg. In het Bkl zijn voor geluid, trillingen en geur standaardwaarden voor immissies op gevoelige gebouwen en gevoelige locaties opgenomen.[58] Het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan deze milieuaspecten gebeurt niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks gericht tot individuele bedrijven, maar door naleving van instructieregels door de gemeente in het omgevingsplan. Er is beoordelingsvrijheid en gemeenten kunnen in het omgevingsplan zowel hogere als lagere waarden vaststellen. Ten aanzien van geluid kunnen gemeenten ook geen waarden of andere regels in plaats van waarden vaststellen.[59] De keuze voor afwijkende normen vereist dan uiteraard deugdelijke motivering en wordt in beginsel begrensd door grenswaarden, het basisbeschermingsniveau.[60] De grenswaarden voor maximale geluidniveaus (LA max) in de avond- en nachtperiode worden in het Bkl (deels) hoger.[61] In navolging van het RIVM constateert de Afdeling daarnaast dat grenswaarden voor maximale geluidniveaus (LA max) overdag niet terugkeren.[62] Gemeenten zullen op dit punt mensen die overdag moeten slapen of rusten, zoals bijvoorbeeld kinderen, ouderen, mensen die nachtdiensten draaien of van ziekte moeten herstellen zelf actief bescherming moeten bieden om op gelijkwaardigheid uit te komen. De Crisis en herstelwet en de Interimwet stad- en milieubenadering kennen nu ook mogelijkheden tot overschrijding van maximale waarden. Deze zullen terugkeren en ook worden verruimd om ook in andere uitzonderlijke, onvoorziene situaties overschrijding van de maximale waarde toe te kunnen staan, al dan niet voor bepaalde tijd. De memorie van toelichting stelt daarbij dat het enkel beoordelen van het nieuwe systeem aan de getalswaarden het nieuwe systeem onrecht zou doen en dat een vergelijking van de oude en nieuwe systematiek laat zien dat over het geheel een ten minste gelijk beschermingsniveau wordt geboden.[63] Of dit inderdaad zo is hangt echter in hoge mate af van de invulling van de beleidsruimte door (vooral) de gemeenten.

Het RIVM en de toelichting wijzen er nog op dat o.a. kantoren, en penitentiaire inrichtingen niet meer

---

[57] *Waarbij opstelling van het omgevingsplan kennelijk als uitvoering wordt gezien. Een kwalitatieve beschouwing van de concept-AMvB's onder de Omgevingswet: Op weg naar het realiseren van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het waarmaken van ambities (milieueffectentoets van 18 november 2016, kenmerk 2016-0170), Bilthoven: RIVM 2016, www.rivm.nl.*

[58] *Standaardwaarden voor bodem en geluid bij wegen, spoorwegen en industrieterreinen zullen met het voorgenomen Aanvullingsbesluiten bodem en geluid Omgevingswet worden ingevoegd in het Bkl.*

[59] *Dit volgt uit de artikelen 5.66 en 5.68 van het Bkl (paragraaf 8.1.3. van de toelichting bij het Bkl).*

[60] *Gemeenten mogen bij geluid, geur en trilling als 'zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen' dit rechtvaardigen ook van het basisbeschermingsniveau nog afwijken. Men heeft hierbij het oog op plattelandswoningen of andere gebouwen die een functionele binding hadden met de activiteit zoals voormalige bedrijfswoningen, stations- en seinpostwoningen. Zie paragraaf 2.3.8. en 8.1.3. van de toelichting bij het Bkl en de artikelen 5.85 (trilling), 5.99 van het Bkl (geur door het exploiteren van zuiveringtechnische werken), 5.113 (geur door het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf).*

[61] *Waar de LA max op de gevel van gevoelige gebouwen op grond van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit in de avond 65 dB(A) en in de nacht 60 dB(A) is, wordt dat op grond van artikel 5.65 van het Bkl in de avond 65 of 70 dB(A) en in de nacht 65 of 70 dB(A). Waar de LA max binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen op grond van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit in de avond 50 dB(A) en in de nacht 45 dB(A) is, wordt dat op grond van artikel 5.65 Bkl in de avond 45 of 55 dB(A) en in de nacht 45 of 55 dB(A). Het Bkl maakt nog onderscheid tussen het maximaal geluidniveau (LA max) veroorzaakt door aandrijfgeluiden van transportmiddelen en door andere piekgeluiden.*

[62] *Tabel 5.65.1 en tabel 5.65.2 van het Bkl. Zie ook: Een kwalitatieve beschouwing van de concept-AMvB's onder de Omgevingswet: Op weg naar het realiseren van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het waarmaken van ambities (milieueffectentoets van 18 november 2016, kenmerk 2016-0170), Bilthoven: RIVM 2016, www.rivm.nl.*

[63] *Zie paragraaf 4.2. van de toelichting bij de Aanvullingswet geluid.*

automatisch als geurgevoelig worden aangemerkt zodat de bescherming tegen geurhinder niet vanzelf gelijkwaardig is.[64] *Het RIVM signaleert ook met betrekking tot externe veiligheid dat niet zonder meer sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau.*

Reactie op punt 7 van het advies

In haar beschouwing constateert de Afdeling terecht dat het bieden van een gelijkwaardig beschermingsniveau een samenspel is van decentrale en nationale regels. In de reactie op punt 4 is al ingegaan op de rol van de decentrale overheden bij het beschermingsniveau. Onder punt 7 gaat de Afdeling meer specifiek in op het beschermingsniveau dat de nationale regels bieden. Zij constateert dat de grenswaarden of algemene regels doorgaans een-op-een zijn overgezet uit bestaande regelgeving. De Afdeling wijst op de gewijzigde systematiek voor het reguleren van de immissies van geur, geluid en trillingen op gevoelige gebouwen.

De Afdeling noemt enkele specifieke gevallen waarin de normering gewijzigd is.

Voor geluid is het van belang te constateren dat nieuwe regeling geen een-op-een-omzetting van de regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer is, noch van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening die onder huidig recht wordt gebruikt voor vergunningplichtige inrichtingen. De regeling voor geluid in het Bkl is anders, maar wel gelijkwaardig aan de regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de normering in de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening. Als landelijke eis geldt in het Bkl dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen aanvaardbaar moet zijn. Daarvoor biedt het Bkl standaardwaarden die overeenkomen met de waarden die de onder huidig recht gelden voor de meeste inrichtingen. Deze regeling ziet op alle activiteiten, behalve wonen, en dus niet alleen op de in het bijlage I bij het huidige Besluit omgevingsrecht aangewezen inrichtingen. Zo zien de regels in het Bkl bijvoorbeeld op detailhandelsbedrijven met een opgesteld motorvermogen van minder dan 1.500 W en op tijdelijke activiteiten, die onder huidig recht niet gelden als inrichting. Het beschermingsniveau van de rijksregelgeving wordt zo uitgebreid ten opzichte van het huidige recht. Ook komen veel uitzonderingen en sectorale verbijzonderingen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer niet terug in de instructieregels. Het Bkl biedt de gemeente wel de mogelijkheid voor om uitzonderingen en verbijzonderingen te continueren als dat gezien de aard van de activiteit of de lokale situatie nodig is.

De Afdeling wijst op de wijziging voor piekgeluid. Voor de dagperiode schrijft het Rijk niet langer een maximale waarde voor piekgeluid voor. Zoals de Afdeling terecht stelt kunnen gemeenten ervoor kiezen om op locaties waar dat nodig is, bijvoorbeeld ziekenhuizen, wel een waarde voor piekgeluid overdag in het omgevingsplan op te nemen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de huidige waarden voor de dagperiode – die hoger liggen dan de waarden voor de nachtperiode – geen toereikende bescherming bieden tegen slaapverstoring van personen die overdag slapen. Voor de nachtperiode zijn de standaardwaarden anders dan de waarden onder het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze wijziging berust op nieuw inzicht over het effect van geluid op slaapverstoring. Dit blijkt afhankelijk van de stijgsnelheid van het geluid en minder van het maximale geluidniveau dat tijdens een geluidgebeurtenis wordt bereikt.[65] Deze wijziging is geen gevolg van de stelselherziening, maar is daar om praktische redenen mee gecombineerd.

De geurregels voor zuiveringtechnische werken, veehouderijen en andere agrarische activiteiten zijn qua normniveau gelijk gebleven. De mogelijkheid die onder de Wet geurhinder en veehouderij bestaat om afwijkende waarden voor de geurimmissie te stellen in een verordening is behouden in de nieuwe systematiek: waar de gemeente onder huidig recht met een geurverordening kan afwijken van de rijksregels, kan de gemeente in het nieuwe stelsel afwijken van de standaardwaarden bij het vaststellen van geurimmissienormen in het omgevingsplan. De maximale waarden uit de Wet geurhinder en veehouderij komen in het Bkl terug als grenswaarden. De Afdeling merkt terecht op dat een beperking heeft plaatsgevonden van de set gebouwen die als geurgevoelig worden aangemerkt. Ook in de schriftelijke behandeling van het Bkl in de Tweede Kamer heeft dit aandacht gehad.[66] Dit heeft twee redenen: ten eerste de onduidelijkheid die het huidige begrip ‘geurgevoelig object’ in de praktijk oplevert en ten tweede de wens tot harmoniseren met de onderwerpen geluid en trillingen. De bescherming van gebouwen waar langdurig mensen verblijven tegen geur blijft onverminderd van belang, maar het wordt aan de gemeente overgelaten om daarin te voorzien, rekening houdend met alle relevante omstandigheden ter plaatse. Met de eerdergenoemde ‘bruidsschat’ zal ervoor worden

[64] *Toelichting bij het Bkl, paragraaf 8.1.6.6. Zie ook: Een kwalitatieve beschouwing van de concept-AMvB’s onder de Omgevingswet: Op weg naar het realiseren van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het waarmaken van ambities (milieueffectentoets van 18 november 2016, kenmerk 2016-0170), Bilthoven: RIVM 2016, www.rivm.nl.*

[65] Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar Kamerstukken I 2016/17, 33 118, P en Kamerstukken I 2016/17, 33 118, Q, antwoord 19.

[66] Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 43, antwoorden op vragen 61 en 64.

gezorgd dat gebouwen die nu beschermd worden tegen geur ook beschermd blijven, zodat het een bewuste keuze wordt of een gemeente – door de regels van de bruidsschat op dit punt te schrappen -de bescherming tegen geur van bijvoorbeeld een kantoor of werkplaats beperkt. Nieuw is dat de gemeente ervoor kan kiezen om de geurregels ook toe te passen op locaties waar veel mensen langdurig verblijven, maar geen gebouwen staan, zoals sportvelden en campings. Onder huidig recht zijn dat geen geurgevoelige objecten.

De Afdeling stelt dat de mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering tot overschrijding van maximale waarden zullen terugkeren en worden verruimd. Het gebruik van de toekomende tijd kan tot verwarring leiden. Deze mogelijkheden zijn al geïntegreerd in het Bkl. Introductie van andere mogelijkheden voor overschrijding van de grenswaarden is niet voorzien.

Voor externe veiligheid geldt, net als voor piekgeluid, dat een al voorziene beleidswijziging is gecombineerd met de stelselherziening om zo de wijziging van inhoud en stelsel te laten samenvallen.

De Afdeling haalt in dit verband een passage aan uit de milieueffectentoets van het RIVM op de consultatieversie van de ontwerpbesluiten uit november 2016. Daarin staat dat er op het gebied van externe veiligheid niet zonder meer sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Achtergrond hiervan is dat het nieuwe beleid voor het omgaan met het groepsrisico zich, explicieter dan nu, richt op het beschermen van mensen die zich binnen een aandachtsgebied bevinden.

Bij het opstellen van het Bkl is het uitgangspunt geweest dat een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden, ook op het gebied van externe veiligheid. Dit heeft de toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu in november 2016 ook in haar brief aan de Tweede Kamer aangegeven.[67] Het basisbeschermingsniveau voor externe veiligheid zoals dat sinds 2004 in het Besluit externe veiligheid inrichtingen verankerd is blijft in het Bkl gehandhaafd: de kans dat iemand op een bepaalde plaats in de omgeving (binnen of buiten) van een activiteit met externe veiligheidsrisico's overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen bij die activiteit mag niet meer dan één op de miljoen per jaar zijn.

In aanvulling daarop is de beleidsvernieuwing omgevingsveiligheid erop gericht dat het bevoegd gezag externe veiligheid als ontwerpvariabele zo vroeg mogelijk bij de totstandkoming van omgevingsplannen betrekt. In de ontwerpfase zijn nog meerdere keuzen mogelijk, zoals een keuze voor een andere, minder risicovolle locatie of voor het voorschrijven van maatregelen die de kans op maatschappelijke ontwrichting bij een ongeval (een groot aantal slachtoffers, grote schade aan het milieu of aan vitale infrastructuur) verminderen. Ook is een categorie 'zeer kwetsbare gebouwen' geïntroduceerd. Hierdoor wordt voor zorginstellingen, kinderdagverblijven en scholen extra bescherming geboden.

Deze nieuwe opzet zorgt voor een gelijkwaardig beschermingsniveau.

8. Taken en bevoegdheden en bestuurlijke verhoudingen

Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk zijn alle van oudsher belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Er is niet zozeer sprake van exclusieve, maar veel meer van complementaire taakbehartiging. De Omgevingswet sluit daarbij aan. De wetgever heeft geen wezenlijke verschuiving van taken en bevoegdheden voor ogen, maar wel een vergroting van de ruimte voor decentrale overheden om zelf regels te stellen en om eigen afwegingen te maken. Deze decentralisatie verschilt daarom substantieel van aard met de decentralisatie in het sociale domein die de afgelopen jaren z'n beslag heeft gekregen: daar gaat het wel om een wezenlijke verschuiving van taken en bevoegdheden.

Artikel 2.1 van de Omgevingswet bevat de kernopdracht voor overheden: de taken en bevoegdheden worden uitgevoerd met oog voor de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. De Omgevingswet bewerkstelligt volgens de toelichting een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en doorbreekt de kaders en sectoren die de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving kenmerken. Integrale zorg voor de omgeving is dus het uitgangspunt.[68] Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk zijn daarvoor gezamenlijk verantwoordelijk. Artikel 2.2 verplicht bestuursorganen tot onderlinge afstemming en brengt daarnaast tot uitdrukking dat zij taken en bevoegdheden ook gezamenlijk kunnen uitoefenen. De afstemmingsverplichting is er op gericht onnodige bureaucratie te voorkomen. De wet gaat hier uit van vertrouwen tussen overheden en geeft de ruimte om samenwerking en

[67] Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 44.
[68] *Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 73.*

afstemming op veel verschillende manieren vorm te geven.[69] Verder is de Omgevingswet opgebouwd vanuit het subsidiariteitsbeginsel 'decentraal, tenzij'. Dat betekent dat het in eerste instantie aan de gemeente is om bij nieuwe ontwikkelingen alle belangen af te wegen en de besluitvorming over het gebruik van de fysieke leefomgeving zo in te richten dat die bijdraagt aan een veilige gezonde leefomgeving. Dat is tot uitdrukking gebracht in artikel 2.3. Het samenstel van de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet brengt de integrale en gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden in abstracto tot uitdrukking en vormt daarmee de basis voor de bestuurlijke verhoudingen.

Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)
1. Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zo nodig met deze andere bestuursorganen af.
2. Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Daarbij wordt niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.
3. Een bestuursorgaan treedt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden slechts in de taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan voor zover dat nodig is voor de uitvoering van zijn eigen taken en bevoegdheden.

Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)
1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of
b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

a. De bestuurlijke praktijk

De algemene afstemmingsverplichting van artikel 2.2 voorkomt volgens de wetgever de noodzaak om elders in de wet of in uitvoeringsregelingen specifieke afstemmingsbepalingen op te nemen.[70] In de ontwerpbesluiten zijn dergelijke bepalingen dan ook niet opgenomen. De Afdeling is het eens met de gedachte dat een veelheid aan specifieke, wettelijke overleg- en afstemmingverplichtingen tot onnodige bureaucratie kan leiden. Maar daar staat tegenover dat dergelijke verplichtingen bestuursorganen wel een waardevol houvast kunnen bieden, niet alleen bij de concrete uitoefening van hun eigen taken en bevoegdheden maar ook als waarborg voor de behartiging van hun belangen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden door andere bestuursorganen.[71]

Het subsidiariteitsbeginsel en de wijze waarop daaraan in de Omgevingswet vorm is gegeven verdient hier ook nadere aandacht.[72] De toepassing van dat beginsel gebeurt ten dele door de wetgever zelf: in de wet is een aantal specifieke (beheers)taken toebedeeld.[73] De Omgevingswet gaat er echter van uit dat het niet mogelijk is om in alle gevallen op voorhand vast te stellen welk bestuursorgaan bevoegd moet zijn. Dat is volgens de toelichting deels afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment: in veel gevallen kan het subsidiariteitsbeginsel daarom pas worden toegepast bij het concreet uitoefenen van een taak of bevoegdheid.[74] Artikel 2.3 bevat de criteria voor de door het Rijk of de provincie bij hun taak- en bevoegdheidsuitoefening te maken subsidiariteitsafweging. De

---

[69] *Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 74.*
[70] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 397.
[71] *Concreet punt van zorg is de Aanvullingswet Natuur. De geldende wetgeving – de Wet natuurbescherming (Wnb) – voorziet voor een aantal onderwerpen in een verplichting om een ontwerp van een amvb pas in procedure te brengen, een ministeriële regeling pas vast te stellen of een besluit pas te nemen, nadat overleg over de ontwerpregelgeving heeft plaatsgevonden met de provincies. Voor een aantal onderwerpen geldt bovendien de eis dat er overeenstemming over de ontwerpen van regelgeving bestaat met de provincies. Hieraan liggen afspraken tussen Rijk en provincies ten grondslag. De Aanvullingswet Natuur voorziet echter niet in specifieke bepalingen die overleg of overeenstemming op het gebied van natuurbescherming tussen verschillende overheden voorschrijven. In het advies over de aanvullingswet zal hier nader op worden ingegaan.*
[72] *In haar advies over de Omgevingswet heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor zowel de toelichting over de beoogde werking van artikel 2.3 als voor de inhoud en vormgeving ervan. Dit heeft geleid tot verduidelijkingen in zowel de toelichting als de wettekst. Zo is duidelijker geworden op welke wijze het subsidiariteitsbeginsel een rol speelt bij de toedeling van taken en bevoegdheden. In de wettekst is aan artikel 2.3 het eerste lid toegevoegd en zijn verder onder meer de destijds in het voorstel opgenomen begrippen 'gemeente-overstijgend' en 'regio-overstijgend' vervangen door de begrippen 'provinciaal belang' en 'nationaal belang'.*
[73] *Afdeling 2.4 van de Omgevingswet.*
[74] *Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 77.*

uitoefening van dergelijke taken en bevoegdheden door het Rijk of de provincie is daarom expliciet gekoppeld aan deze bepaling.[75]
De Afdeling betwijfelt of artikel 2.3 voor de begrenzing van de uitoefening van bevoegdheden door de provincie en het Rijk een wezenlijk houvast zal bieden.[76] *Deze bepaling bevat uitsluitend niet nader omschreven open normen. Cruciaal zijn vooral de begrippen 'provinciaal belang' en 'nationaal belang'. Het gebruik van die begrippen is niet nieuw: in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het begrip 'provinciaal belang' gebruikt om de uitoefening van bevoegdheden door de provincie te begrenzen.*[77] *Maar in de Omgevingswet – die een integrale benadering van alle aspecten van de fysieke leefomgeving regelt – krijgt deze belangbenadering een bredere werking. Daarbij komt, dat artikel 2.3 de bedoeling heeft gehad het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' meer te benadrukken dan thans het geval is in de Wro. Tot nu toe heeft de belangbenadering niet voor een wezenlijke afbakening van provinciale bevoegdheden gezorgd. Zo komt uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over dit begrip in de kern naar voren dat het voldoende is dat het belang zich vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten leent voor behartiging op provinciaal niveau en dat het provinciaal belang overlap mag hebben met gemeentelijke belangen. Illustratief is in dit verband dat de Afdeling bestuursrechtspraak tot nu toe geen enkele keer heeft geoordeeld dat voor de vaststelling van algemene regels of het geven van een reactieve aanwijzing een provinciaal belang ontbrak.*

Resumerend kan worden gezegd dat het samenstel van de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 voor de bestuurlijke praktijk weinig houvast biedt. Het is de vraag of altijd voldoende duidelijkheid zal bestaan over ieders rol in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Duidelijke afspraken hierover zullen cruciaal zijn om interbestuurlijke fricties te voorkomen. De totstandkoming van solide bestuurlijke afspraken – en de nakoming daarvan – verdient daarom de aandacht van alle betrokken overheden, zowel in de komende jaren waarin het stelsel verder wordt voorbereid als in de periode na de inwerkingtreding daarvan.

b. Decentraal, of toch centraal

Zoals hiervoor beschreven zullen in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht taken en bevoegdheden niet meer exclusief aan één bestuursorgaan of bestuurslaag zijn toebedeeld maar een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van meerdere overheden die alle een bijdrage moeten leveren aan het gemeenschappelijk doel. Tegelijkertijd geldt daarbij het uitgangspunt 'decentraal, tenzij'.

In dit stelsel ligt in abstracto het gevaar besloten dat als het Rijk of de provincie de behartiging van een belang niet op zich nemen, de gemeente geacht wordt dat te doen, ook als het gaat om een belang dat het schaalniveau of de bestuurlijke mogelijkheden van de gemeente eigenlijk te boven gaat. Illustratief is de wijze waarop in het stelsel het belang van de kwaliteit van de buitenlucht vorm krijgt: daar kunnen zich ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken voordoen. In het Bkl zijn omgevingswaarden gesteld voor luchtkwaliteit.[78] *Dat zijn grens- of streefwaarden (vormgegeven als resultaats- of inspanningsverplichtingen) voor de concentratie van diverse stoffen in de buitenlucht, zoals zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxide en fijn stof ($PM_{2,5}$ en PM_{10}).*[79] *Deze omgevingswaarden sluiten aan bij Unierechtelijke verplichtingen.*[80] *De hoofdregel is dat bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde het college van burgemeester en wethouders een programma vaststelt dat is gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde (de zogenoemde programmaplicht).*[81] *Voor bepaalde*

---

[75] *Dat komt tot uitdrukking door het gebruik van de zinssnede 'met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede (of: derde) lid'. Bijvoorbeeld bij de provinciale taak tot gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (artikel 2.18), de bevoegdheden om omgevingswaarden vast te stellen (artikelen 2.12 en 2.14), de bevoegdheden om instructieregels vast te stellen (artikelen 2.22 en 2.24) of instructies te geven (artikelen 2.33 en 2.34), de bevoegdheden om een projectbesluit vast te stellen (artikel 5.44), en de provinciale bevoegdheid om een interventiebesluit te nemen (16.21).*

[76] *De literatuur is ook uiterst kritisch op dit punt. Zie onder meer D. Korsse, 'Het subsidiariteitsvereiste in de Omgevingswet', Gst. 2016/62, nr. 7438, blz. 328-334; R. Kegge, Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening. Een juridisch onderzoek naar het nut en de noodzaak van de reactieve aanwijzing als toezichtinstrument in de ruimtelijke ordening (diss. Universiteit Utrecht), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht (Bouwrecht monografieën) 2015; C.P. Hageman, Sturing in de ruimtelijke ordening door Rijk en provincies, een juridisch onderzoek naar sturingsinstrumenten van Rijk en provincies en hun verenigbaarheid met de gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling in het ruimtelijk bestuursrecht (diss. Rijksuniversiteit Groningen), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht (Bouwrecht monografieën), 2016.*

[77] *Zo regelt artikel 4.1 van de Wro dat indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken bij provinciale verordening regels worden gesteld over – onder meer – de inhoud van bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan. De bevoegdheid van de provincie om een reactieve aanwijzing te geven is – in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro – eveneens afhankelijk gesteld van het bestaan van provinciale belangen.*

[78] *Daarmee is uitvoering gegeven aan de verplichting van artikel 2.15 van de Omgevingswet.*

[79] *Artikelen 2.2 tot en met 2.9 van het Bkl.*

[80] *Onder meer de Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152/1)*

[81] *Artikel 3.10 van de Omgevingswet.*

luchtverontreinigende stoffen is de programmaplicht neergelegd bij de provincie of het Rijk.[82] Voor een aantal omgevingswaarden voor luchtkwaliteit – waaronder ook die voor PM_{10} – blijft de programmaplicht bij de gemeente. In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat er vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet nauwelijks meer overschrijdingen van rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit zullen optreden en dat het voor zover die er toch nog zijn dan zal gaan om lokale overschrijdingen.[83] Dat is natuurlijk nog maar de vraag. Luchtkwaliteit is naar zijn aard niet een lokaal probleem, maar kan bij uitstek gemeentegrens overstijgend zijn. De Afdeling veronderstelt dat het niet altijd geheel in de macht van de gemeente ligt om met een programma te bewerkstelligen dat aan rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan, zeker niet als overschrijdingen – hoe lokaal ook – mede worden veroorzaakt door bijvoorbeeld de aanwezigheid van een rijksweg. De gemeente zal in zo'n geval dus afhankelijk zijn van de medewerking van andere overheden. Dit zou tot ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken kunnen leiden. In het hiernavolgende – in punt 17 – zal hier vanuit het perspectief van Unierechtelijke verplichtingen nader op worden ingegaan.

Het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' kent ook een ander risico. In haar vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen heeft de Afdeling er op gewezen dat het gevaar bestaat dat van stelselverantwoordelijkheid van het Rijk een centraliserende werking uitgaat doordat naar aanleiding van incidenten bij de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden de rijksoverheid te snel corrigeert of bijstuurt.[84] Het gevolg daarvan kan zijn dat bevoegdheden die de wetgever heeft gedecentraliseerd in voorkomende gevallen – op gespannen voet met de bedoeling van de wetgever – feitelijk op centraal niveau worden uitgeoefend. In de voorliggende ontwerpbesluiten heeft het gevaar op een centralistische invulling van stelselverantwoordelijkheid zich – voor zover dat valt te overzien – niet gemanifesteerd. De Afdeling signaleert wel het volgende. De Invoeringswet regelt dat gemeenten de ruimte krijgen om zelf te bepalen wanneer er wel of geen vergunning nodig is voor bouwwerken en dat gemeenten hierover zelf per locatie afgewogen keuzes kunnen maken. Op die keuze zal in het hiernavolgende – in punt 9a – nader worden ingegaan. Hier is echter het volgende van belang. De toelichting vermeldt dat de vrijheid die gemeenten krijgen niet is bedoeld om alle bouwwerken die nu – in het huidige stelsel – vergunningvrij zijn weer vergunningplichtig te maken: bij het Invoeringsbesluit zal worden bezien of er instructieregels kunnen worden opgesteld die dat voorkomen. Ook zal daarbij invulling worden gegeven aan de te behouden landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwwerken.[85] Deze kunnen volgens de toelichting zonder vergunning worden gebouwd en in stand worden gehouden, ongeacht de eventuele regels die het omgevingsplan hierover stelt.[86] Dit voornemen voor het Invoeringsbesluit staat op gespannen voet met het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' en met het verbeterdoel van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte.[87]

c. Rol van de omgevingsdiensten

Het voorstel voor de Invoeringswet voorziet erin dat paragraaf 5.2 van de Wabo, zoals deze is komen te luiden bij inwerkingtreding van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (wet VTH), wordt overgeheveld naar de Omgevingswet.[88] De wet VTH vormde de verankering van de afspraken die tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten in 2009 zijn gemaakt om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren. Daarmee is de basis gelegd voor een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten. In deze diensten brengen provincies en gemeenten de uitvoering van een aantal VTH-taken – in mandaat – onder, waardoor expertise kan worden gebundeld. Gemeenten en provincies blijven bevoegd gezag voor deze taken. Bij de overheveling van de Wabo naar de Omgevingswet worden geen inhoudelijke, beleidsmatige veranderingen voorgesteld.[89] Dat betekent volgens de toelichting ook dat het in het Besluit omgevingsrecht vastgelegde basistakenpakket dat door gemeenten en provincies wordt opgedragen aan de omgevingsdiensten via het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden overgenomen in het Omgevingsbesluit.[90]

---

82 *Artikel 4.1 van het Bkl.*
83 *Paragraaf 7.1 van de toelichting bij het Bkl.*
84 *Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016, Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen in het sociale en fysieke domein 'En nu verder!', (W04.15.0367/I), Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12 (bijlage), onder meer paragrafen 4.3.2 en 4.3.3.*
85 *Als voorbeelden worden gegeven de veel voorkomende bouwwerken zoals dakkapellen, bijbehorende bouwwerken en erf- en terreinafscheidingen die nu nog landelijk uniform als vergunningvrij zijn aangewezen.*
86 *Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.1.6. Als voorbeelden worden gegeven de veel voorkomende bouwwerken zoals dakkapellen, bijbehorende bouwwerken en erf- en terreinafscheidingen die nu nog landelijk uniform als vergunningvrij zijn aangewezen. Opgemerkt wordt dat gemeenten er echter per locatie in het omgevingsplan voor kunnen kiezen om meer bouwwerken vergunningvrij te maken.*
87 *Zo kan bijvoorbeeld het vergunningvrij behouden van uitbouwen in het achtererfgebied – zoals nu is geregeld in het Besluit omgevingsrecht – in strijd zijn met een gemeentelijke wens om verdichting van binnentuinen tegen te gaan.*
88 *Voorgestelde artikelen 18.18 tot en met 18.27 van de Omgevingswet.*
89 *Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.1.3.2.*
90 *Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 18.22 dat daarvoor de grondslag biedt. Het Invoeringsbesluit ligt thans nog niet ter advisering voor.*

De toelichting bij de Invoeringswet vermeldt dat de omgevingsdiensten zijn uitgegroeid tot professionele uitvoeringsorganisaties die werken voor gemeenten, provincies en soms voor waterschappen. Dat beeld wordt bevestigd in de recente evaluatie van de wet VTH. Volgens de rapportage heeft de wet VTH in korte tijd geleid tot een robuuste uitvoeringspraktijk die een blijvende impuls heeft gegeven aan de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken.[91] De verwachting van de regering is dat de omgevingsdiensten onder de Omgevingswet een belangrijke rol gaan spelen bij de uitvoering van die taken. De toelichting bij de Invoeringswet stelt dat de kennis en deskundigheid van de omgevingsdiensten door gemeenten ook kan worden benut bij bijvoorbeeld het opstellen van omgevingsplannen. Volgens de genoemde evaluatierapportage zijn de omgevingsdiensten onmisbaar in de beleidsontwikkeling en cruciaal in de uitvoering. De omgevingsdiensten wordt aanbevolen om – in de woorden van de rapportage – 'een actieve houding in te nemen ten opzichte van de implementatie van de Omgevingswet en een rol te pakken in de beleidvorming om de uitvoerbaarheid te borgen en kennis en expertise in te brengen'.[92]

De Afdeling signaleert dat gemeenten zich bij de implementatie van het nieuwe stelsel voor een grote opgave gesteld zullen zien, in het bijzonder bij het opstellen van een omgevingsplan. Voor (vooral kleinere) gemeenten zal het waarschijnlijk noodzakelijk zijn om daarbij de (regionale) kennis en deskundigheid van de omgevingsdiensten te benutten. Zoals in het voorgaande al is beschreven biedt de Omgevingswet de gemeente veel ruimte om in het omgevingsplan zelf regels te stellen en om eigen afwegingen te maken. Het opstellen van een omgevingsplan is daarmee ook een ingewikkelde puzzel waarvoor niet alleen beleidsmatige kennis maar ook vakinhoudelijke en technische kennis op het gebied van bescherming van de fysieke leefomgeving noodzakelijk is. Daarnaast is kennis nodig van de bestaande bedrijven en hun vergunningen en de plannen die zij hebben voor de toekomst. Het is ook noodzakelijk dat duidelijk is welke instructieregels (van het Rijk en van de provincie) gelden en waar en in welke omvang daarbij nog ruimte zit voor een eigen, gemeentelijke afweging. Al die kennis zal niet meer bij alle gemeenten aanwezig zijn, maar naar verwachting wel bij de omgevingsdiensten.[93]

Het opstellen van omgevingsplannen zal niet behoren tot het basistakenpakket dat door gemeenten bij mandaat in ieder geval moet worden opgedragen aan de omgevingsdiensten.[94] Hoewel niet uitgesloten, ligt het ook niet in de lijn der verwachting dat gemeenten het opstellen van een omgevingsplan desondanks integraal zullen opdragen aan omgevingsdiensten. Het is echter niet denkbeeldig dat de ruimte die de gemeente heeft bij het opstellen van omgevingsplannen in de praktijk – doordat sterk op de (regionale) kennis en deskundigheid van de omgevingsdienst wordt geleund – in belangrijke mate feitelijk wordt ingevuld door de omgevingsdienst. In haar vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen heeft de Afdeling in algemene zin aandacht gevraagd voor regionalisering.[95] Zij heeft er daarbij op gewezen dat zolang de samenwerking bij de uitvoering van taken leidt tot grotere doelmatigheid, er sprake is van 'verlengd lokaal bestuur' waarbij zeggenschap en controle op lokaal niveau gegarandeerd blijven. Wanneer evenwel ook – zoals zich onder de Omgevingswet zou kunnen aftekenen – de beleidsontwikkeling en daarmee samenhangende besluitvorming op regionaal niveau plaatsvindt en gemeenten in de praktijk nauwelijks of geen eigen ruimte overhouden (of claimen) voor eigen beleid kan feitelijk niet meer van verlengd lokaal bestuur worden gesproken. Dit kan wezenlijke gevolgen hebben voor de democratische legitimering van beleidsvorming en de verantwoording van uitvoering.

Reactie op punt 8 van het advies

a. De bestuurlijke praktijk

In haar beschouwing uit de Afdeling de zorg dat de Omgevingswet voor de bestuurlijke praktijk weinig houvast biedt voor het bepalen van ieders rol in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Deze

---

91 *Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 96.*

92 *Aanbeveling 8 in de rapportage.*

93 *Zie hierover ook S. Bartel, 'Taken en positie van de omgevingsdienst bij het omgevingsplan', in: S. Bartel, H. Borgers, E. Broeren e.a., Milieubescherming in het omgevingsplan (Vereniging voor milieurecht 2016-1), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 169–181.*

94 *Voorgesteld artikel 18.18 regelt de reikwijdte van de 'VTH-bepalingen' in de Omgevingswet. De artikelsgewijze toelichting beschrijft dat uit de (niet limitatieve) opsomming bij de omschrijving van het term 'uitvoeringstaak' duidelijk wordt dat met die term enerzijds op meer bevoegdheden en taken wordt gedoeld dan de oorspronkelijke term 'vergunningverlening' zichtbaar maakte, maar dat anderzijds niet beoogd is om de uitoefening of uitvoering alle bij de Omgevingswet toegekende bevoegdheden en taken te omvatten: 'VTH' ziet namelijk niet op bevoegdheden en taken als het opstellen van omgevingsvisies, -plannen of -verordeningen of programma's.'*

95 *Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016, Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen in het sociale en fysieke domein 'En nu verder!', (W04.15.0367/I), Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12 (bijlage), paragraaf 2.3.4.*

brede constatering is opvallend gezien de mildere advieslijn over de Omgevingswet en het opvolgen van adviezen op dit gebied.[96]

De Omgevingswet gaat, zoals de Afdeling terecht opmerkt, ervan uit dat gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de fysieke leefomgeving. Uitgangspunt daarbij was en is dat de Omgevingswet zoveel mogelijk aansluit op de bestaande taakverdeling in de fysieke leefomgeving, rekening houdend met de (los van de stelselherziening) gemaakte keuzes over die taakverdeling in bestuursafspraken en recente wetgeving.[97] Om houvast te bieden voor de praktijk bevatten de wet en de ontwerpbesluiten, in lijn met de huidige regelgeving, diverse bepalingen waarin of op grond waarvan specifieke taken en bevoegdheden aan de afzonderlijke bestuursorganen zijn toegedeeld. Voorbeelden daarvan zijn de toedeling van de verschillende beheertaken in afdeling 2.4 van de Omgevingswet, de toedeling van het bevoegd gezag voor vergunningverlening in paragraaf 5.1.2 van de wet die is uitgewerkt in hoofdstuk 3 van het Omgevingsbesluit, de toedeling van het bevoegd gezag voor maatwerk die is uitgewerkt in het Bal en het Bbl en de toedeling van het bevoegd gezag voor handhaving in afdeling 18.1 van de wet en hoofdstuk 11 van het Omgevingsbesluit. Waar het gaat om concrete regels die burgers raken, is daardoor steeds duidelijk welk bestuursorgaan bevoegd is. De Omgevingswet deelt niet meer of minder taken toe dan de huidige regelgeving. De wet biedt zo houvast voor het bepalen van ieders rol.

De Omgevingswet zorgt voor een paradigmawisseling waarbij de ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving én de kwaliteit van de fysieke leefomgeving als geheel centraal komen te staan.[98] Dat blijkt ook uit de verwijzing in artikel 2.1, eerste lid, naar de doelen van de Omgevingswet als algemeen oogmerk van het overheidshandelen. Verder vereist artikel 2.1, tweede lid, van die wet bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet in beginsel een samenhangende benadering met een belangenafweging die meerdere sectoren en belangen omvat. Die brede en samenhangende benadering is in het bijzonder van belang in de eerste fase van de beleidscyclus, bij de beleidsvorming in de omgevingsvisie, maar ook bijvoorbeeld bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften en projectbesluiten. De fysieke leefomgeving blijft echter opgebouwd uit verschillende componenten, factoren, netwerken, objecten en structuren die door aard, belang en schaal soms om verschillende benaderingen vragen. Om die reden biedt artikel 2.1, derde lid, van de Omgevingswet ook de ruimte om het oogmerk voor de uitoefening van taken en bevoegdheden en de opdracht tot een samenhangende benadering in concrete gevallen te begrenzen door de aspecten en belangen die een bestuursorgaan, in een latere fase van de beleidscyclus bij het nemen van een concreet besluit moet afwegen of betrekken vooraf vast te leggen. Van deze ruimte is in het Bkl gebruik gemaakt bij het formuleren van de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen, waarbij bijvoorbeeld bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit de afweging wordt beperkt tot het belang van de monumentenzorg en het belang van de gebruiker (hoofdstuk 8 van dat besluit). Ook is van deze ruimte gebruik gemaakt in het Bal en het Bbl bij het bepalen van de mogelijkheden voor decentraal maatwerk, waarbij maatwerk alleen mogelijk is als dat overeenstemt met oogmerk van de algemene rijksregels waarvan afwijking wordt toegestaan. Daar waar dit wenselijk en nodig is geacht is de decentrale beslisruimte dus beperkt tot een afweging van vooraf aangeduide belangen. Op deze manier wordt houvast geboden voor het uitoefenen van de taken en bevoegdheden.

De opdracht tot onderlinge afstemming en de mogelijkheid tot samenwerking uit artikel 2.2 van de Omgevingswet voorkomt de noodzaak om in de wet of uitvoeringsregelingen specifieke overleg- en afstemmingsbepalingen op te nemen en beoogt onnodige bureaucratie te voorkomen. Deze gedachte wordt door de Afdeling onderschreven. De ruimte om de afstemming en samenwerking vorm te geven is een afgeleide van de beslisruimte die bij of krachtens de wet is gegeven. De wijze waarop bestuursorganen deze onderlinge afstemming en samenwerking vormgeven is niet ingevuld, zodat zij die – passend bij de fase in de beleidscyclus en de initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving – zelf optimaal kunnen vormgeven.

Ter illustratie: Gemeenten en waterschappen kunnen zich beide ontfermen over het belang van de watergebonden recreatie. De gemeente kan dit doen vanuit de opdracht om te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het waterschap kan dit doen om de functievervulling door watersystemen te bevorderen. Zowel de gemeente als het waterschap kan dit belang niet volledig in zijn eentje behartigen. Het waterschap heeft als enige invloed op het peilbeheer in het watersysteem en op de aan- en afvoer van water van voldoende kwaliteit. De gemeente heeft als enige

[96] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 105 e.v.
[97] Bestuursafspraken 2011–2015 (Kamerstukken II 2010/11, 29 544, nr. 336, bijlage), Bestuursakkoord Water (Kamerstukken II 2010/11, 27 625, nr. 190, bijlage), Wet afschaffing Wgr-plusregio's (Stb. 2014, 557) en de Wet natuurbescherming (Stb. 2016, 34). Zie ook Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 43–44 en 49–50 en Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 44.
[98] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 18–20.

invloed op de inrichting van de locatie (buiten het watersysteem zelf) en staat ook als eerste aan de lat om maatregelen te nemen aan riooloverstorten die de waterkwaliteit negatief kunnen beïnvloeden. De gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving vraagt van deze overheden om met elkaar te bepalen wie welke maatregelen treft, zodat het belang van de watergebonden recreatie tegen de laagste maatschappelijke kosten wordt gerealiseerd. Gezamenlijke inzet leidt tot een beter resultaat. Daarom instrueert artikel 2.2 van de Omgevingswet dat verschillende bestuursorganen de uitoefening van taken en bevoegdheden zo nodig met elkaar afstemmen.

De Afdeling onderschrijft enerzijds het belang van artikel 2.2 om onnodige bureaucratie te voorkomen, maar is ook van oordeel dat specifieke bepalingen een waardevol houvast kunnen bieden. Dat beeld wordt gedeeld. In de ontwerpbesluiten wordt daarom in bepaalde gevallen nadere sturing gegeven aan de vereiste afstemming. Waar het gaat om uitoefening van bevoegdheden, voorziet het Omgevingsbesluit in diverse adviesverplichtingen. Ook bevat het Omgevingsbesluit een beperkt aantal overlegverplichtingen met een Europeesrechtelijke of internationaalrechtelijke achtergrond en de in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet aangekondigde verplichtingen om voorafgaand aan het geven van een instructie of de inzet van de provinciale reactieve interventiebevoegdheid overleg te voeren.[99] Verder bevat het Bkl enkele instructieregels en beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen die niet alleen sturen op de te maken afweging maar ook sturing geven aan de vereiste afstemming.[100] Een voorbeeld is de verplichting in artikel 5.37 Bkl om in het omgevingsplan rekening te houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Met zo'n instructieregel wordt vanuit het achterliggende doel – het te wegen belang – dus ook beoogd sturing te geven aan de vereiste afstemming met een ander bestuursorgaan. Op de opmerking in een voetnoot over de overlegverplichtingen in de Wet natuurbescherming zal nader worden ingegaan in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het voorstel voor de Aanvullingswet natuur.

Er zijn, net als onder de huidige regelgeving, onderwerpen van zorg voor de fysieke leefomgeving waarvoor de wet niet in een taaktoedeling voorziet omdat niet op voorhand is vast te stellen door welke overheid (of overheden) zij het beste kunnen worden behartigd. Bij die onderwerpen is de eerste fase van de beleidscyclus van groot belang. In de omgevingsvisie wordt bepaald welke belangen de desbetreffende overheid wenst te behartigen, wat de beleidsdoelen zijn en welk integraal beleid zij daarop wil voeren. Daarbij is het aanbevelenswaardig dat al in deze beleidsvormende fase, in afstemming met andere bestuursorganen en andere belanghebbenden, wordt bepaald met de inzet van welke en wiens uitvoeringsinstrumenten de beleidsdoelen het meest doelmatig en doeltreffend kunnen worden gerealiseerd. Voor de inzet van taken en bevoegdheden voor beleidsdoelen waarvan niet op voorhand vast te stellen is door welke overheid zij het beste kunnen worden behartigd, bevat artikel 2.3 van de Omgevingswet een, naar aanleiding van het advies van de Afdeling over het ontwerp van die wet, aangescherpte regeling die moet worden toegepast in de fase van de uitoefening van taken en bevoegdheden.[101] Dit artikel bepaalt dat de gemeente in beginsel als eerste aan de lat staat bij de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. In sommige gevallen kan een onderwerp beter door de inzet van bevoegdheden door de provincie of het Rijk worden behartigd. Het tweede en derde lid van artikel 2.3 bevatten de criteria op grond waarvan de provincie of het Rijk daartoe kunnen besluiten. De daarin opgenomen criteria zijn niet alleen geïnspireerd op Wet ruimtelijke ordening, maar ook op de regeling van het subsidiariteitsbeginsel in de Gemeentewet en Provinciewet[102]. Dit betekent dat niet alleen de begrippen 'provinciaal belang' en 'nationaal belang' cruciaal zijn. De inzet van de bevoegdheid moet ook nodig zijn omdat het provinciale belang 'niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd' of het nationale belang 'niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd'. De te maken afweging bestaat dus niet enkel uit een belangbenadering maar omvat ook een doelmatigheid- en doeltreffendheidsafweging. De inzet van een bevoegdheid door de provincie of het Rijk zal dus meerwaarde moeten hebben ten opzichte van de enkele behartiging van dat belang door de gemeente. Hoewel deze criteria nog steeds ruimte bieden voor interpretatie en ook een overlap van belangen toestaan, geven zij een scherpere afbakening van de provinciale en nationale bevoegdheden dan onder de Wet ruimtelijke ordening het geval is en houvast voor de begrenzing van de uitoefening van bevoegdheden door de provincies en het Rijk.

De Afdeling stelt dat deze wettelijke afbakening van de provinciale en nationale bevoegdheden onder de Omgevingswet een bredere werking heeft dan de afbakening onder het huidige recht omdat deze is verbreed van het aspect ruimtelijke ordening naar alle aspecten van de fysieke leefomgeving. Inderdaad ziet artikel 2.3 niet alleen op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (als

[99] Zie ook de Nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, paragraaf 4.6.3.
[100] Nota van toelichting bij het Bkl, paragrafen 2.3.6 en 8.4.2 en de artikelen 5.2, 5.37 en 5.38 Bkl.
[101] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 116–119.
[102] Artikel 117, tweede lid, van de Gemeentewet en artikel 115, tweede lid, van de Provinciewet.

opvolger van 'ruimtelijke ordening'), maar ook op andere bevoegdheden in de Omgevingswet. Toch is inhoudelijk gezien geen sprake van een verbreding. De Omgevingswet bevat een taak- en bevoegdheidstoedeling die gebaseerd is op de verdeling uit de bestaande wetten op het terrein van de fysieke leefomgeving (zie de artikelen die zijn genoemd in de eerste alinea van deze reactie). Onderwerpen van zorg voor de fysieke leefomgeving die in geen van die bestaande wetten zijn toegedeeld, behoren op grond van het in de Gemeentewet en de Provinciewet neergelegde subsidiariteitsbeginsel in beginsel te worden behartigd door de gemeente. Onttrekking aan de gemeentelijke respectievelijk provinciale autonomie is daarbij onderworpen aan een toets aan het subsidiariteitsbeginsel zoals dat in de Gemeentewet en Provinciewet is vastgelegd. De toets aan het subsidiariteitsbeginsel vindt onder de Omgevingswet nog steeds plaats, maar dan op grond van artikel 2.3 van de Omgevingswet. In zoverre is er dus een formele, maar geen materiële, verbreding van de werking van dit artikel ten opzichte van de situatie onder de Wet ruimtelijke ordening.

Geconcludeerd kan worden dat het samenstel van de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet en de specifieke toedeling van taken en bevoegdheden in de Omgevingswet meer handvatten voor de bestuurlijke praktijk bieden dan de Afdeling veronderstelt. Voor de gewenste paradigmawisseling en een goede uitvoering van het nieuwe stelsel is wel een herijking van de samenwerking en afstemming binnen een nieuw te ontwikkelen bestuurscultuur nodig. Dit geldt in het bijzonder voor die onderwerpen van zorg voor de fysieke leefomgeving die niet op voorhand zijn toegedeeld omdat ze tot de gemeentelijke en provinciale autonomie behoren, of waar de bevoegdheden verdeeld zijn over verschillende bestuursorganen zoals dat op milieugebied het geval is. Als dit kan worden versterkt door het maken van bestuurlijke afspraken strekt dat tot aanbeveling. De constatering van de Afdeling dat het maken van zulke bestuurlijke afspraken aandacht verdient, wordt dus gedeeld.

Rondom de totstandkoming van de Omgevingswet zijn daarom ook op nationaal niveau tweemaal bestuurlijke afspraken gemaakt over de uitoefening van taken en bevoegdheden. In 2013 heeft het Rijk met de afzonderlijke koepels afsprakenkaders opgesteld. In elk van deze afsprakenkaders was de uitoefening van taken en bevoegdheden een aandachtspunt. In het afsprakenkader met de VNG is bijvoorbeeld vastgelegd dat evenals in Wro en de Wabo in de Omgevingswet de toepasbaarheid van bovengemeentelijke instrumenten zal worden begrensd door hetgeen respectievelijk van nationaal of provinciaal belang is. De nadere invulling van die begrippen wordt beschouwd als een interbestuurlijke gelegenheid.[103] Met de Unie van Waterschappen is toen bijvoorbeeld afgesproken dat er door de stuurgroep Water een handreiking wordt opgesteld om een optimale aansluiting te bevorderen tussen het provinciale regionaal waterprogramma en het waterbeheerprogramma van het waterschap.[104] En IPO en de Minister van Infrastructuur en Milieu spraken met betrekking tot het provinciaal interventie-instrumentarium af een bijzondere bevoegdheid op te nemen, zodat provincies hun verantwoordelijkheid kunnen waarmaken bij dreigende lokale inbreuk op het provinciaal beleid. Deze voorwaarden zijn het vergroten van de voorspelbaarheid en een terughoudend gebruik van dit instrument richting gemeenten.[105]

Vervolgens is in 2015 het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet vastgesteld.[106] Hierin is onder meer een afspraak gemaakt over het provinciaal belang: *'Het provinciaal belang, vastgesteld door Provinciale Staten, moet altijd kenbaar zijn én gemotiveerd worden. Uit de motivering moet duidelijk worden dat het Provinciaal belang niet doelmatig en doeltreffend door het gemeentelijk bevoegd gezag kan worden behartigd. Provincies zullen hier terughoudend mee om gaan'*. Deze afspraak is ook geborgd in de recent opgestelde handreiking Omgevingsverordening die het IPO heeft opgesteld.

Met de decentrale overheden is al afgesproken dat aan de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) een concreet bestuursakkoord gekoppeld wordt. De kern daarvan is interbestuurlijke en maatschappelijke samenwerking. Daarvoor worden actiegerichte afspraken gemaakt over de realisatie van de opgaven en de aansluiting tussen de NOVI, de provinciale omgevingsvisies en de gemeentelijke omgevingsvisies. Dit bestuursakkoord wordt gekoppeld aan het ontwerp van de NOVI zal na het verschijnen daarvan worden gesloten. Zodoende geeft het invulling aan de verantwoordelijkheidsverdeling die vast ligt in de Omgevingswet.[107]

VNG, UvW en IPO hebben aangegeven op dit moment geen behoefte te hebben aan aanvullende bestuurlijke afspraken over de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. Wel kan het wenselijk zijn dat decentrale bestuursorganen zelf nagaan of er voor concrete

[103] Afspraken tussen VNG en het Ministerie van IenM over de stelselherziening van het Omgevingsrecht, 15 februari 2013.
[104] Afsprakenkader tussen de Unie van Waterschappen en het ministerie van IenM over de stelselherziening van het omgevingsrecht d.d. 5 juni 2013.
[105] Afspraken tussen IPO en het ministerie van IenM over de stelselherziening van het omgevingsrecht, Den Haag, 6 juni 2013.
[106] Bestuursakkoord implementatie Omgevingswet, 1 juli 2015.
[107] Kamerstukken II 2017/18, 34 682, nr. 3.

gebieden en concrete beleidsthema's een dergelijke behoefte bestaat. Zo is het bijvoorbeeld denkbaar dat een waterschap en een provincie afspraken maken over de regulering van regionale lozingen in een gebied. Dat type afspraken zal dan in regionaal verband worden gemaakt. Dit past ook bij de gewenste nieuwe bestuurscultuur. Vanzelfsprekend maakt de verdeling en de wijze van uitoefening van taken en bevoegdheden onderdeel uit van de evaluatie van de Omgevingswet.

b. Decentraal, of toch centraal

De Afdeling stelt in haar beschouwing twee punten aan de orde over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Ten eerste de vraag wat er gebeurt als het doelmatig en doeltreffend is een belang centraal te behartigen, maar het bestuur op dat niveau die verantwoordelijkheid niet of onvoldoende neemt. Ten tweede stelt zij het risico aan de orde dat het Rijk te snel corrigeert of bijstuurt naar aanleiding van incidenten bij de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden.

Net zomin als onder het huidige recht is er onder de Omgevingswet op deze bestuurlijke vragen een sluitend juridisch antwoord te geven. De Omgevingswet gaat ervan uit dat erop vertrouwd kan worden dat de verschillende bestuursniveaus hun rol en verantwoordelijkheid serieus nemen. Een groot aantal taken en bevoegdheden is, zoals beschreven onder a, toegedeeld aan een bestuursorgaan, wat het risico dat de Afdeling identificeert beperkt. De wet biedt ook de instrumenten om de rollen en verantwoordelijkheden in het kader van het doorlopen van de beleidscyclus te bepalen en waar nodig te herijken. Maar ook de waarborgen om die niet te lichtzinnig te wijzigen.

Vooral bij het opstellen van de omgevingsvisies zullen bestuursorganen op verschillende niveaus zich moeten afvragen wat de opgaven voor de komende jaren zijn, wat hun rol daarbij is, en wat de rol van andere overheden moet zijn. De omgevingsvisies gaan nu over het volle terrein van de fysieke leefomgeving en vragen op het gebied van subsidiariteit komen daarin (zoals hiervoor uiteengezet is) nadrukkelijk aan de orde. Het stelsel nodigt daarmee uit om de vraag te stellen op welk overheidsniveau een bepaalde opgave het meest doelmatig en doeltreffend kan worden opgepakt. Ook nodigt het stelsel de bestuursorganen op verschillende niveaus uit om het gesprek over de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving en de verdeling van verantwoordelijkheden aan te gaan (artikel 2.2 van de Omgevingswet, zie over de betekenis van dat artikel ook hiervoor). Mocht op lokaal niveau geconstateerd worden dat een belang ook inzet van een waterschap, de provincie of het Rijk vraagt, dan kan de gemeente dat bestuursorgaan daarop in het kader van de afstemming van de taken en bevoegdheden aanspreken en kan waar nodig de samenwerking worden gezocht. Datzelfde geldt als op nationaal niveau geconstateerd wordt dat een belang meer of anders gerichte inzet van het decentrale bestuur vergt. De afstemming en samenwerking kan plaatsvinden in de fase van het opstellen van de omgevingsvisies, maar beperkt zich niet tot die fase. Ook in de fase van de beleidsuitvoering, kunnen initiatieven en opgaven in de fysieke leefomgeving aanleiding geven tot (nadere) beleidsontwikkeling, afstemming, een herverdeling van niet-wettelijke verantwoordelijkheden en waar nodig tot samenwerking. Dit kan leiden tot tussentijdse aanpassing of aanvulling van de omgevingsvisie(s), het opstellen van een programma of het sluiten van een bestuursakkoord. Dit is echter lang niet altijd noodzakelijk. Vaak volstaat een onderling afgestemde uitoefening van de in de wet toegedeelde taken en bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen.

Onderdeel van de beleidscyclus is verder de monitoring en evaluatie van het gevoerde beleid. Als een bestuursorgaan, eventueel gebruik makend van het instrument programma, beleid uitvoert en uit de monitoring of de evaluatie van de genomen maatregelen blijkt dat de beleidsdoelstelling niet wordt bereikt of dreigt niet te worden bereikt, dan vergt dat de heroverweging van de inzet van de gekozen instrumenten voor de uitvoering van het beleid en heroverweging van de rol van dat bestuursorgaan. De Omgevingswet voorziet in verplichte monitoring van de omgevingswaarden en het Bkl in verplichte monitoring van enkele andere parameters. De Omgevingswet voorziet in evaluatie van de Omgevingswet[108] en de vierjaarlijkse rapportages van het Planbureau voor de Leefomgeving over de ontwikkeling van de kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving[109], terwijl ook andere beleidsevaluaties blijven plaatsvinden. Een evaluatie kan aanleiding geven om samen met de andere bestuursniveaus te bezien wie welke rol moet vervullen en met welke maatregelen wél doelmatig en doeltreffend de beleidsdoelstelling kan worden bereikt. Daarbij kan ook aan de orde komen of een bepaalde taak of bevoegdheid beter bij een ander bestuursniveau kan worden belegd dan nu het geval is, of dat bijvoorbeeld instructieregels nodig zijn over de uitoefening van een taak of bevoegdheid. Een wijziging van taken en bevoegdheden of het stellen van instructieregels vereist een aanpassing van de Omgevingswet of de bijbehorende AMvB's, wat een waarborg is tegen 'incidentenpolitiek'.

De zorg voor de fysieke leefomgeving en de wens om de doelen voor die fysieke leefomgeving op een

[108] Artikel 23.9 van de Omgevingswet.
[109] Artikel 20.18 van de Omgevingswet.

doelmatige en doeltreffende wijze te behartigen vergt dus dat het iteratieve proces van de beleidscyclus, waarvoor de Omgevingswet en de ontwerpbesluiten de instrumenten bieden, door de verschillende bestuursniveaus wordt doorlopen. Daarnaast vergt het een bestuurscultuur die open staat voor afstemming en samenwerking.

Voor wat betreft luchtkwaliteit wordt verwezen naar de reactie onder punt 17, onder c.

De Afdeling signaleert een spanning tussen de voorgenomen regeling voor vergunningvrij bouwen en het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' en het verbeterdoel om de bestuurlijke afwegingsruimte te vergroten. Bij de regeling voor vergunningvrij bouwen is er, gegeven het uitgangspunt 'decentraal, tenzij', aanleiding voor een heroverweging bij de inpassing van de huidige regeling voor vergunningvrij bouwen in het nieuwe stelsel. Gemeenten krijgen in de nieuwe opzet meer ruimte om zelf te bepalen of voor bouwactiviteiten een vergunning nodig is. Tegelijkertijd is sturing van het Rijk op het vergunningvrij zijn van bouwwerken een historisch gegeven, vanuit de veelvuldig door het parlement geuite wens om tot vermindering van regeldruk en administratieve lastenverlichting te komen. Vóór 1 oktober 1992 konden gemeenten op grond van de bouwverordening nog geheel zelf vergunningvrije bouwwerken aanwijzen. Daar bestond destijds bij gemeenten heel weinig animo voor. Het gevolg van de dereguleringsoperaties op het terrein van de bouwregelgeving uit de jaren '80 en '90 van de vorige eeuw is was eerst op wetsniveau en later bij AMvB een steeds betekenisvollere categorie van vergunningvrije bouwwerken werd aangewezen. Het betreft hier inmiddels de grote bulk van kleinschalige bouwactiviteiten die vooral in het 'privédomein' plaatsvinden. Op dit gebied is terughoudende overheidsregulering op zijn plaats. Een landelijk uniforme opzet biedt evidente voordelen. Zij laat zich adequaat toelichten en ondersteunen met voorlichtingsmateriaal en internettools, waarbij met vergunningenchecks kan worden nagegaan of voor een bepaalde bouwactiviteit een vergunning nodig is. Ook krijgen vraagstukken die spelen in de jurisprudentie direct landelijke betekenis, zodat zij bijdragen aan een uniforme uitleg en toepassing. Daarnaast is er op sommige punten sprake van een nationaal belang, bijvoorbeeld het vergunningvrij bouwen van bouwwerken voor infrastructurele of openbare voorzieningen (zoals het plaatsen van ov-chippaaltjes). De voorstellen voor vergunningvrij bouwen die het voorgenomen Invoeringsbesluit zal bevatten, zullen in het kader van de voorhangprocedure aan het parlement worden voorgelegd. De precieze balans tussen decentrale ruimte en centrale sturing op dit onderwerp, kan dan tegen de achtergrond van administratieve lastendruk opnieuw worden bepaald.

c. Rol van de omgevingsdiensten

De Afdeling merkt op dat de omgevingsdiensten vooral bij kleine gemeenten mogelijk een zwaardere rol kunnen hebben bij het opstellen van omgevingsplannen. Zij wijst daarbij op het risico dat beleidsontwikkeling en daarmee samenhangende besluitvorming op regionaal niveau zouden plaatsvinden, wat wezenlijke gevolgen kan hebben democratische legitimering. De zorg van de Afdeling verdient nuancering. De huidige praktijk laat namelijk een ander beeld zien: in een groot aantal regio's worden de omgevingsdiensten niet betrokken wanneer de gemeenten bestemmingsplannen opstellen. Het is overigens wel wenselijk dat de omgevingsdiensten geconsulteerd worden bij het opstellen van omgevingsplannen. Bij hen berust veel kennis van geldende milieunormen en de milieugevolgen van bedrijven en zij kunnen inzicht geven in relevante regionale ontwikkelingen. Daar waar omgevingsdiensten al langer bestaan en gemeenten al langer samenwerken is te zien dat de omgevingsdiensten prima in staat zijn om deze gemeenten goed te adviseren over onderwerpen in het omgevingsplan.

Het ligt niet direct voor de hand dat de omgevingsdienst voor de gemeente het volledige omgevingsplan opstelt, hoewel het gemeenten vrij staat de omgevingsdienst een opdracht te geven voor het opstellen van het omgevingsplan of onderdelen daarvan, zoals zij nu vaak een particulier bureau inhuren voor de uitvoering van deze taak. De vaststelling van het omgevingsplan vindt plaats in de gemeenteraad. Dat het ambtelijk apparaat bij het opstellen is ondersteund door externen leidt niet tot mindere of andere democratische legitimering van het omgevingsplan.

9. Globale en flexibele omgevingsplannen

Het streven van de Omgevingswet is blijkens de toelichting onder meer dat gemeenten hun omgevingsplannen zoveel als mogelijk 'globaal en flexibel' inrichten.[110] De huidige bestemmingsplannen worden vaak 'gedetailleerd' ingericht.[111] Daarmee kunnen ze een 'keurslijf' vormen en in de weg staan aan ontwikkelingen, aldus de toelichting.[112] De Omgevingswet moet hier verandering in brengen.

[110] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[111] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).
[112] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat gemeenten in omgevingsplannen algemene regels kunnen opnemen over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de gehele fysieke leefomgeving.[113] Volgens de toelichting wordt die bevoegdheid in het geval van bestemmingsplannen begrensd door een 'goede ruimtelijke ordening'.[114] De Invoeringswet maakt het verder mogelijk dat omgevingsplannen ook regels kunnen bevatten waarmee activiteiten aan een vergunningplicht worden verbonden.[115] De toelichting[116] wijst erop dat dit anders dan in een bestemmingsplan niet beperkt is tot aanlegwerken en aanlegwerkzaamheden of het slopen van bouwwerken. Een vergunningstelsel in een omgevingsplan kan bijvoorbeeld ook gaan over het bouwen van bouwwerken, aldus de toelichting.[117] Voorts kunnen gemeenten op grond van de Omgevingswet in een omgevingsplan een meldingsregeling opnemen.[118]

Volgens de toelichting geeft de mogelijkheid voor gemeenten om over de gehele fysieke leefomgeving algemene regels te stellen, de gemeenten ook de mogelijkheid om voor alle onderwerpen die de fysieke leefomgeving omvat, de algemene regels met 'open' of 'gesloten normen' vorm te geven (de toelichting spreekt van 'autonome regelgevende bevoegdheid'). Regels met open normen zijn regels die interpretatie vergen. Regels met gesloten normen zijn regels die niet of nauwelijks interpretatie vergen. Als voorbeeld van een algemene regel met een open norm in een omgevingsplan over de toelaatbaarheid van bouwwerken wordt in de toelichting genoemd: 'de bouwhoogte op een locatie moet aansluiten op het bebouwingspatroon in de omgeving waarbij rekening moet worden gehouden met schaduwwerking op belendende percelen.'[119]

Het werken met open normen in omgevingsplannen wordt in de toelichting aangemoedigd, omdat het meer dan in het geval van gesloten normen de mogelijkheid biedt om in te spelen op actuele ruimtelijke ontwikkelingen. Functies kunnen globaler, in een hogere abstractie, worden toegedeeld, aldus de toelichting.[120] Daarbij wijst de toelichting erop dat het gebruik van open normen als voordeel heeft dat onderzoeksopgaven voor een belangrijk deel verschuiven naar de fase van vergunningverlening. In de realisatiefase kan onderzoek zich toespitsen op de concreet voorgenomen initiatieven en hoeven er bij de vaststelling van een omgevingsplannen geen fictieve varianten meer te worden doorgerekend van ontwikkelingen die mogelijkerwijs helemaal niet in die vorm zullen plaatsvinden, aldus de toelichting.[121]

Een andere maatregel ten slotte die de gemeenten meer mogelijkheden moeten geven tot het ontwerpen van globale en flexibele omgevingsplannen is het niet overnemen in het Ob van de bestaande verplichte standaardregels in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) over overgangsrecht in bestemmingsplannen. Die standaardregels komen er onder meer op neer dat bestaand legaal gebruik, ondanks een bestemmingswijziging of aangescherpte regels, mag worden voortgezet. Ook dat wordt nu blijkens de toelichting een zaak van de autonome regelgevende bevoegdheid van gemeenten.[122]

De Afdeling heeft begrip voor het streven naar meer globale en flexibele plannen teneinde beter in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen. Het werken met algemene regels heeft echter gevolgen voor de rechtszekerheid van burgers en bedrijven. Dat wordt hieronder uiteengezet.

a. Vergunningvrij bouwen

De Invoeringswet regelt dat voor de planologische aspecten van bouwen geen vergunning meer is vereist.[123] Het 'ruimtelijk deel' van bouwen is voortaan dus in beginsel vergunningvrij. Gemeenten mogen in hun omgevingsplannen zelf bepalen of ze daarvoor een vergunningplicht willen. Daarmee wordt volgens de toelichting voorkomen dat onnodig aan regels wordt getoetst en wordt het aantal vergunningplichtige activiteiten beperkt.[124] Dat scheelt in het aanleveren van gegevens en dus in de administratieve lasten. Ook kan sneller worden gebouwd, omdat geen procedures hoeven worden te doorlopen.

Volgens de toelichting kunnen regels in het omgevingsplan voor bouwwerken concreet, helder,

[113] Artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet.
[114] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[115] Voorgesteld artikel 4.4, tweede lid, van de Omgevingswet.
[116] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[117] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[118] Artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet.
[119] Toelichting bij het Ob, Paragraaf 3.2.4.4 (Precisering en verschuiving van onderzoek).
[120] Toelichting bij het Ob, Paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).
[121] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).
[122] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.1 (Overgangsrecht en gebodsbepalingen).
[123] Zie met name de voorgestelde artikelen 5.20 en 5.21 van de Omgevingswet.
[124] Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.1.3 (Splitsing vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit).

beperkt in aantal en overzichtelijk worden vastgelegd.[125] Bij zulke regels – dus in het geval van gesloten normen – is een vergunningplicht volgens de toelichting vermoedelijk niet nodig en heeft het werken met algemene regels de voorkeur. In het geval van open normen is een vergunningplicht het meest aangewezen, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat wanneer in een omgevingsplan een vergunningplicht (of een appellabele reactie op een melding) voor bouwen ontbreekt dit tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven kan leiden. Dat geldt niet alleen wanneer de algemene regels over bouwen open normen bevatten, maar ook wanneer die gesloten normen bevatten.

Aannemelijk is immers dat een bouwer of aannemer in veel gevallen vooraf van de gemeente duidelijkheid wil verkrijgen over de vraag of hetgeen hij wil bouwen op grond van de algemene regels in het omgevingsplan is toegestaan. Dat geldt voor de kleine bouwers die bijvoorbeeld een aanbouw willen realiseren, maar ook voor de grotere bouwpartijen. In de meeste gevallen zal de initiatiefnemer het bouwwerk via een hypotheekverstrekker financieren. Er mag van worden uitgegaan dat de hypotheekverstrekker, alvorens het een hypotheek zal verstrekken met het gebouw als onderpand, zekerheid wil over de planologische toelaatbaarheid van het te bouwen gebouw.

Met deze onzekerheden kan verwacht worden dat initiatiefnemers soms van de gemeente willen vernemen of het voorgenomen bouwplan past in de regels van het omgevingsplan en zullen zij het college om een rechtsoordeel vragen. Wanneer een vergunningplicht (of appellabele reactie op een melding) ontbreekt, kan die zekerheid niet worden verkregen. Volgens vaste jurisprudentie wordt een bestuurlijk rechtsoordeel slechts bij hoge uitzondering aangemerkt als een besluit waartegen rechtsmiddelen open staan. Rechterlijke toetsing zal in veel van de gevallen pas mogelijk zijn op het moment waarop om handhaving door omwonenden wordt verzocht of wanneer het college ambtshalve handhavend gaat optreden.

In de literatuur[126] wordt erop gewezen dat het aanvragen van een vergunning – ook al geldt er geen vergunningplicht – ook een mogelijkheid is om een besluit te verkrijgen waarin door het college wordt bevestigd dat het bouwplan voldoet aan de algemene bouwregels uit het omgevingsplan. In het kader van een aanvraag om een vergunning moet het bevoegd gezag als voorvraag beoordelen of voor een voorgenomen handeling een vergunning is vereist. Tegen de aan het besluit daarop ten grondslag liggende oordeel omtrent de vergunningplicht kan door het aanwenden van een rechtsmiddel worden opgekomen.[127] Nadeel van dit alternatief is dat de initiatiefnemer moet voldoen aan alle eisen voor een vergunningaanvraag en leges moet betalen.

Onzekerheid is er niet alleen voor de initiatiefnemers, maar ook voor andere belanghebbenden, zoals omwonenden. Wanneer een vergunningplicht (of appellabele reactie op een melding) ontbreekt is een verzoek om handhaving pas het eerste moment waarop belanghebbenden de aanvaardbaarheid van een bouwwerk kunnen laten beoordelen. Onduidelijk is op welk moment precies zij dan een verzoek om handhaving zouden kunnen doen. Bij voorbereidende bouwwerkzaamheden is fysiek nog niets aanwezig en is het dus de vraag of het college dan al handhavend kan optreden. Het risico bestaat dat als het gebouw er eenmaal staat, dit vaker tot toestemming en legalisatie zal leiden dan in het geval waarin alleen het bouwplan wordt beoordeeld.

Wanneer open normen worden gebruikt voor de beoordeling van bouwactiviteiten en een vergunningplicht (of een appellabele reactie op een melding) ontbreekt, levert dat eens te meer spanning op met het rechtszekerheidsbeginsel. In dat geval kan immers elke vorm van duidelijkheid over wat er gebouwd mag worden ontbreken. De toelichting vermeldt om die reden ook dat in dat geval een vergunningplicht het meest aangewezen is. Een verplichting daartoe ontbreekt echter. De situatie dat in een omgevingsplan open normen worden gebruikt voor de beoordeling van de (planologische) toelaatbaarheid van bouwactiviteiten, terwijl een vergunningplicht ontbreekt aan de hand waarvan vooraf kan worden beoordeeld of het bouwen voldoet aan die norm, kan zich dus wel degelijk voordoen. Hierdoor bestaat eveneens het risico dat geen gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming wordt bereikt. Gelet hierop en op de spanning met het rechtszekerheidsbeginsel, kan worden verwacht dat de bestuursrechter dit zal ondervangen door uit te gaan van wat het omgevingsplan planologisch maximaal mogelijk maakt. Dat strookt dan echter niet met het streven om met 'globale en flexibele' omgevingsplannen tot een meer dynamische gebiedsontwikkeling te komen.

[125] Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.1.5 (Omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk).
[126] F. Brouwer, B. Rademaker, 'Een nieuwe opzet van de vergunningplicht voor bouwwerken in de Omgevingswet', TBR 2017/39, nr. 3, blz. 218-225.
[127] F. Brouwer, B. Rademaker, 'Een nieuwe opzet van de vergunningplicht voor bouwwerken in de Omgevingswet', TBR 2017/39, nr. 3, blz. 223.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen indien dat gelet op de plansystematiek (de formulering van de algemenere regels van het omgevingsplan samen met de verbeelding) verantwoord is.

b. Nadeelcompensatie

Vanwege het streven naar meer globale omgevingsplannen voorziet de Invoeringswet in een nieuw systeem voor nadeelcompensatie. Het nieuwe systeem voorziet kort gezegd in een andere keuze ten aanzien van de besluiten die als schadeveroorzakend kunnen worden aangemerkt. Deze systeemwijziging is noodzakelijk, omdat het op basis van een globaal omgevingsplan lastig is de schadevergoeding van dat plan vast te stellen. Dit wordt tevens gecompliceerd door de beoogde brede reikwijdte van het omgevingsplan. Op basis van de Invoeringswet kunnen belanghebbenden dan ook pas om vergoeding van schade verzoeken op het moment dat uitvoering aan een omgevingsplan wordt gegeven. Op zichzelf acht de Afdeling dit een positieve ontwikkeling, omdat het dan niet meer gaat om hypothetische schade, maar om concrete schade. Daar staat tegenover dat het voorgestelde systeem voor nadeelcompensatie ook voor onduidelijkheden voor burgers en bedrijven kan zorgen.

Het moment waarop uitvoering wordt gegeven aan het omgevingsplan kan op basis van een vergunning, of feitelijk handelen zijn. Dat laatste zal zich steeds vaker kunnen voordoen, nu de Invoeringswet het mogelijk maakt dat voor planologische aspecten van bouwactiviteiten geen vergunning meer is vereist, maar het aan gemeenten zelf is om al dan niet een bouwvergunning te vereisen. Door de verschuiving naar het moment van uitvoering van het plan kan er een lange periode verstrijken tussen de vaststelling van het plan en het moment dat om schade kan worden verzocht. Nu een globaal omgevingsplan alleen een indicatie geeft van de mogelijke ontwikkelingen op een bepaalde locatie, kan dit lange tijd 'boven de markt' hangen. Dit kan zogenoemde schaduwschade opleveren. Dat is schade door de in een plan voorziene ontwikkeling, waarvoor pas een tegemoetkoming kan worden toegekend na het verlenen van de vergunning of op het moment van het feitelijk handelen. Belanghebbenden moeten steeds alert blijven of er iets gebeurt, voordat zij schadevergoeding kunnen vragen. Daarnaast is het in de situatie dat geen vergunning nodig is voor de uitvoering van het plan erg onduidelijk welk moment het schadeveroorzakende moment zich voordoet; het kan daarbij lastig te beoordelen zijn of het feitelijk handelen in overeenstemming is met het omgevingsplan. In deel F van dit advies zal nader worden ingegaan op de in de Invoeringswet opgenomen bepalingen over nadeelcompensatie.

c. Overgangsrecht in omgevingsplannen

De standaardregels in het Bro over overgangsrecht in bestemmingsplannen met betrekking tot onder meer bestaand legaal gebruik worden in het Ob niet overgenomen. Dit valt vanuit de behoefte aan een meer dynamische gebiedsontwikkeling te begrijpen. Het vergroot de mogelijkheden voor gemeenten om bestaand gebruik van gronden te wijzigen.[128] Het niet overnemen van deze standaardregels leidt echter ook tot meer rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven. Zij kunnen immers gemakkelijker dan nu worden geconfronteerd met de verplichting om bestaand gebruik te wijzigen. Weliswaar stellen het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de eigendomsbescherming van het EVRM hier volgens de toelichting beperkingen aan[129], maar die beperkingen bieden minder houvast dan de huidige standaardregels hierover in een algemene maatregel van bestuur. Zoals ook in de toelichting wordt opgemerkt, opent het ontbreken van standaardregels immers mogelijkheden voor gemeenten om per regel te bezien of en in welke vorm in overgangsrecht wordt voorzien.[130]

Reactie op punt 9 van het advies

a. Vergunningvrij bouwen

De Afdeling heeft begrip voor het streven naar meer globale en flexibele omgevingsplannen. Terecht benadrukt de Afdeling daarbij het belang van rechtszekerheid voor initiatiefnemers en andere belanghebbenden, zoals omwonenden en hypotheekverstrekkers, over de vraag of een voorgenomen bouwplan past in de regels van het omgevingsplan. Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling zal bij de inwerkingtreding van de stelselherziening voorzien zijn in een vergunningplicht

[128] De toelichting bij het Ob (paragraaf 3.2.4.1, Overgangsrecht en gebodsbepalingen) noemt als voorbeeld dat als op enig moment in de regels wordt vastgelegd dat laden en lossen op een bepaalde locatie of bepaalde tijdstippen niet meer is toegestaan, dergelijke activiteiten niet nog jaren zouden moeten kunnen voortduren vanwege eerbiedigend overgangsrecht.

[129] Als voorbeeld van een wijziging die naar omstandigheden de grenzen van deze beginselen zou kunnen overschrijden noemt de toelichting bij het Ob (paragraaf 3.2.4.1, Overgangsrecht en gebodsbepalingen) een plicht om woningen te bouwen op een locatie waar een bedrijf is gevestigd.

[130] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.1 (Overgangsrecht en gebodsbepalingen),

voor de ruimtelijke aspecten van het bouwen, met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen. Paragraaf 2.2.1.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij de Invoeringswet is daarop aangepast. Uitwerking daarvan zal in het voorgenomen Invoeringsbesluit plaatsvinden door de vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van het bouwen als regel op te nemen in de 'bruidsschat'[131] waardoor deze onderdeel wordt van het omgevingsplan. De onzekerheid die kan bestaan als de gemeenteraad de vergunningplicht in het omgevingsplan heeft uitgeschakeld kan, zoals ook de Afdeling aangeeft, weggenomen worden door een vergunning aan te vragen. Op grond van die aanvraag beoordeelt het bevoegd gezag als voorvraag of voor het voorgenomen bouwplan een vergunning is vereist. In dat geval geeft het bevoegd gezag door de beslissing op de vergunningaanvraag het oordeel of een vergunning nodig is. Tegen dat oordeel over de vergunningplicht kan door het aanwenden van een rechtsmiddel worden opgekomen. Het door de Afdeling geconstateerde nadeel daarvan, dat de initiatiefnemer moet voldoen aan alle eisen voor een vergunningaanvraag en leges moet betalen, kan ondervangen worden door lokaal voor zo'n aanvraag minder indieningsvereisten verplicht te stellen en te werken met een gereduceerd legestarief. Het door de Afdeling geschetste alternatief (conformiteitsverklaring) heeft als nadeel dat een nieuw instrument wordt geïntroduceerd met een eigen procedurele regeling van een aanvraag, indieningsvereisten, bevoegd gezag, beslistermijn en rechtsbeschermingsmogelijkheden. Aangezien de zekerheid voor een initiatiefnemer ook bereikt kan worden met de ook nu al bestaande mogelijkheid om een vergunning aan te vragen, is er geen nieuw instrument in de vorm van een conformiteitsverklaring geïntroduceerd.

b. Nadeelcompensatie

Op de adviezen van de Afdeling over nadeelcompensatie wordt gereageerd in hoofdstuk F.

c. Overgangsrecht in omgevingsplannen

De Afdeling merkt op dat het niet overnemen van huidige standaardregels over het overgangsrecht leidt tot meer rechtsonzekerheid. Deze opmerking verdient nuancering. Een omgevingsplan is geen bestemmingsplan. Alleen al de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan ten opzichte van een bestemmingsplan maakt een nieuwe benadering van het overgangsrecht onvermijdelijk. Zoals dat evident geldt bij de vaststelling van nieuwe regels, bijvoorbeeld in de waterschapsverordening, de omgevingsverordening of in AMvB's, zal ook bij het vaststellen van nieuwe regels in een omgevingsplan afgewogen moeten worden in hoeverre er in overgangsrecht moet worden voorzien. Het past niet in het streven naar meer bestuurlijke afwegingsruimte, het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' en het uitgangspunt vertrouwen als op rijksniveau nog steeds een gestandaardiseerd (eerbiedigend) overgangsrecht zou worden voorgeschreven. Het zou zich ook moeilijk laten verklaren waarom een dergelijk overgangsrecht wel voor het omgevingsplan, maar niet voor de waterschapsverordening of de omgevingsverordening zou worden voorgeschreven. Aan de bevoegdheid van de gemeente om regels te stellen is inherent de mogelijkheid verbonden om in overgangsrecht te voorzien, maar de keuze welk overgangsrecht passend is bij een bepaalde wijziging van de regels kan niet langer op rijksniveau worden bepaald. Het verplichte eerbiedigend overgangsrecht van het huidige Besluit ruimtelijke ordening ziet op de bouwmogelijkheden in bestemmingsplannen. Verwacht mag worden dat juist bij die regels bestaande rechten veelal zullen worden geëerbiedigd, omdat bij een inbreuk daarop een gerechtvaardigd beroep op nadeelcompensatie aan de orde kan zijn. Maar ook waar dat niet het geval is, mag erop vertrouwd worden dat overheden passend overgangsrecht bieden dat rekening houdt met bestaande situaties.

Over de rechtszekerheid kan nog worden opgemerkt dat, anders dan bijvoorbeeld de omgevingsverordening en de waterschapsverordening, een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan appellabel is. Een belanghebbende die naar zijn oordeel nadelig wordt getroffen door overgangsrechtelijke bepalingen of het ontbreken daarvan, kan daarvoor dus naar de rechter.

10. Gelijkwaardige maatregelen

De Omgevingswet bepaalt dat als regels voor het verrichten van activiteiten voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, dat dan op aanvraag toestemming kan worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen.[132] De toelichting vermeldt dat het verlenen of weigeren van de toestemming een beschikking is, zodat daartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.[133] De Omgevingswet bepaalt verder dat bij regels voor het verrichten van activiteiten het

[131] Deze omvat de rijksregels die bij inwerkingtreding van het stelsel komen te vervallen en overgaan naar het omgevingsplan en de waterschapsverordening. Zie paragraaf 5.2.3 van de toelichting op de Invoeringswet.
[132] Artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet.
[133] Artikelsgewijze toelichting op artikel 4.7 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3).

treffen van gelijkwaardige maatregelen kan worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, al dan niet gekoppeld aan een verbod om de maatregel te treffen zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag.[134] De Omgevingswet bepaalt ten slotte ook dat onder meer in de uitvoeringsbesluiten van de Omgevingswet nadere regels kunnen worden gesteld over de toepassing van de gelijkwaardigheidsregeling.[135]

In onder andere het Bbl zijn nadere regels opgenomen over het treffen van gelijkwaardige maatregelen. In het Bbl wordt onder meer geregeld dat als een gelijkwaardige maatregel betrekking heeft op een activiteit waarvoor op grond van de wet geen omgevingsvergunning is vereist en waarvoor in dit besluit geen melding is voorgeschreven, ook geen voorafgaande toestemming is vereist.[136] Dat betekent dat bij vergunningvrij bouwen niet vooraf wordt vastgesteld of een maatregel daadwerkelijk gelijkwaardig is. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) in haar consultatiereactie ook al opmerkte, levert dat onzekerheid op voor de initiatiefnemer, omdat het bevoegd gezag dan pas achteraf in het kader van handhaving kan oordelen of de maatregel gelijkwaardig is.[137] Wanneer achteraf blijkt dat een maatregel niet gelijkwaardig is bestaan zelfs risico's voor het waarborgen van de veiligheid.

Reactie op punt 10 van het advies

De Afdeling constateert dat het niet verlangen van voorafgaande toestemming voor het toepassen van een gelijkwaardige maatregel onzekerheid oplevert voor de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag kan dan immers pas achteraf in het kader van handhaving oordelen of de maatregel gelijkwaardig is. Hoewel in de kern juist, kan deze constatering om de volgende redenen gerelativeerd worden. Het gaat in de praktijk om een beperkt aantal gevallen waarbij initiatiefnemers kiezen voor een andere maatregel dan de regelgeving voorschrijft. Als dit al leidt tot rechtsonzekerheid, dan wordt dat veroorzaakt door de initiatiefnemer zelf. Hij kan ook kiezen voor de verplichte maatregel en dan is rechtsonzekerheid niet aan de orde. Verder is er sprake van een voortzetting van bestaand recht: in de bouwregelgeving bestaat deze uitzondering al jaren en er zijn geen signalen dat dit leidt tot problemen. Het verlangen van voorafgaande toestemming is tot slot niet proportioneel, het gaat hier immers om bouwvergunningvrije bouwwerken, en zou leiden tot onnodige stijging van de regeldruk.

11. Specifieke zorgplichten

In het Bal zijn voor verschillende categorieën activiteiten algemene regels geformuleerd. Het gaat om de volgende categorieën: milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten, activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, activiteiten in de Noordzee, activiteiten rond rijkswegen, activiteiten die het cultureel erfgoed betreffen en activiteiten die het werelderfgoed betreffen. Voor ieder van deze categorieën van activiteiten zijn in het Bal specifieke zorgplichten opgenomen.[138]

De reden voor het opnemen van specifieke zorgplichten voor deze categorieën is onder meer gelegen in het streven naar deregulering. Door het opnemen van zorgplichten hoeven regels niet langer in detail te worden uitgeschreven. In het huidige omgevingsrecht zijn ook al zorgplichten opgenomen.[139] Maar de bedoeling is dat ze in het nieuwe omgevingsrecht een grotere betekenis krijgen. Verschillende concrete regels worden geschrapt en worden vervangen door zorgplichtbepalingen. De specifieke zorgplichten komen naast de algemene zorgplichten in de Omgevingswet te staan.[140] Daarom worden ze specifieke zorgplichten genoemd. De algemene zorgplichten zijn alleen bestuursrechtelijk handhaafbaar. De specifieke zorgplichten zijn zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar.

In de specifieke zorgplichtbepalingen worden veel vage termen als passend, geschikt, representatief, doelmatig en redelijkerwijs gebruikt. Hoewel een zekere vaagheid inherent is aan het formuleren van zorgplichten, is er in de consultatiereactie van de Afdeling bestuursrechtspraak op gewezen dat door het gebruik van genoemde vage termen valt te verwachten dat zich in de praktijk regelmatig geschillen zullen voordoen over de invulling daarvan.[141] Dat zal met name zo zijn in de handhavingssfeer, waarbij niet op voorhand voor een initiatiefnemer en andere belanghebbenden duidelijk zal zijn welke

---

[134] Voorgesteld artikel 4.7, tweede lid, van de Omgevingswet.
[135] Voorgesteld artikel 4.7, derde lid, van de Omgevingswet.
[136] Artikel 2.4 van het Bbl.
[137] Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak over de uitvoeringsbesluiten van 29 september 2016, blz. 6-7.
[138] Zie de artikelen 2.10 (zorgplicht voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten), 6.6 (zorgplicht voor activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk), artikel 7.6 (zorgplicht activiteiten in de Noordzee), 8.6 (zorgplicht voor activiteiten rond rijkswegen), 11.11 (zorgplicht voor activiteiten die het cultureel erfgoed betreffen) en 12.9 (zorgplicht voor activiteiten die het werelderfgoed betreffen).
[139] Zie bijvoorbeeld artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit en artikel 13 van de Wet bodembescherming.
[140] Artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet.
[141] Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak over de uitvoeringsbesluiten van 29 september 2016, blz. 8.

concrete verplichtingen uit een zorgplichtbepaling voortvloeien, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak in de consultatiereactie.

In het bijzonder is er daarbij in de consultatiereactie op gewezen dat in een aantal van de zorgplichtbepalingen is bepaald dat de zorgplicht mede inhoudt dat de initiatiefnemer de beste beschikbare technieken toepast. De regelgeving die met het vereiste van beste beschikbare technieken samenhangt is complex, omvangrijk en technisch-juridisch van aard. Gelet hierop is in de consultatiereactie dan ook opgemerkt dat op voorhand niet duidelijk is wat er in de praktijk van een initiatiefnemer op grond van dit onderdeel van de specifieke zorgplicht kan worden gevergd.

In het verslag over de consultatiereacties[142] wordt opgemerkt dat uit vaste jurisprudentie volgt dat steeds geldt dat er sprake moet zijn van een 'onmiskenbaar' in strijd handelen met een zorgplicht voordat er direct handhavend kan worden opgetreden, zodat niet meer geschillen worden verwacht. De term 'onmiskenbaar' is echter evengoed vaag. Geschillen over de invulling van vage termen in specifieke zorgplichten kunnen zich daarmee verplaatsen naar de invulling van het begrip 'onmiskenbaar'. De Afdeling verwacht dan ook niet dat dit criterium een toename van geschillen kan voorkomen.

Reactie op punt 11 van het advies

In haar beschouwing over de specifieke zorgplichten merkt de Afdeling terecht op dat het gebruik van open termen inherent is aan het formuleren van deze zorgplichten. Het gebruik van open termen is ook bij de parlementaire behandeling van het Bal aan de orde geweest.[143] Ook de zorgplichten van het huidige recht, zoals artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 13 van de Wet bodembescherming en artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, bevatten open termen zoals 'redelijkerwijs' en 'zo veel mogelijk'. Dat doet echter niet af aan de functie die de specifieke zorgplichten in het Bal en Bbl vervullen. De specifieke zorgplichten bieden bescherming van de fysieke leefomgeving bij nieuwe activiteiten, bij activiteiten die op een andere manier worden verricht dan gebruikelijk en in bijzondere situaties. De inherente ruimte voor invulling van de specifieke zorgplichten biedt flexibiliteit voor degene die de activiteit verricht. En de specifieke zorgplichten maken het mogelijk om het aantal gedetailleerde regels in het Bal en Bbl te beperken. Dat is bijvoorbeeld gedaan door 'good housekeeping'-maatregelen (zoals het voorschrift dat een gebrek in een lekdetectiesysteem moet worden hersteld) aan de specifieke zorgplicht over te laten en niet uit te schrijven, zoals in de huidige Activiteitenregeling milieubeheer is gedaan. Hierop is in de reactie op punt 6, onder a, al ingegaan.

Daarbij wordt opgemerkt dat decentrale overheden in het nieuwe stelsel meer mogelijkheden krijgen om aspecten zoals geluid, cumulatie van emissies of de doelmatige werking van de voorzieningen voor afvalwater lokaal in te vullen via maatwerkregels. Dat biedt de mogelijkheid om concrete regels te stellen die zijn toegesneden op de lokale situatie, waarmee feitelijk de betekenis van open termen in de specifieke zorgplicht voor die situatie wordt verduidelijkt.

De Afdeling refereert aan de consultatiereactie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, waarin wordt gesteld dat het gebruiken van open termen kan leiden tot meer geschillen. Dit beeld verdient nuancering. De bestuursrechter wordt ook nu niet bovenmatig vaak gevraagd om uitspraak te doen over de invulling van open termen in de zorgplichten. Er is ook geen reden om aan te nemen dat het aantal geschillen hierover in het nieuwe stelsel van het omgevingsrecht zal toenemen. De specifieke zorgplicht voor bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten is immers verduidelijkt ten opzichte van het huidige recht, door toevoeging van een opsomming van wat er in ieder geval onder die zorgplicht wordt verstaan. Weliswaar bevatten termen als 'passende preventieve maatregelen' en 'geen significante milieuverontreiniging' in deze opsomming ruimte voor interpretatie, maar die termen zijn toch duidelijker dan 'het voorkomen dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, zo veel mogelijk beperken van nadelige gevolgen voor het milieu', zoals het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer bepaalt.

De opmerking van de Afdeling dat de regelgeving over beste beschikbare technieken (BBT) complex, omvangrijk en technisch-juridisch van aard is, verdient nuancering. Juist voor de complexere bedrijven zijn de BBT uitgewerkt in Europese BBT-referentiedocumenten. Daar waar mogelijk zijn BBT, ook voor minder complexe bedrijven, uitgewerkt in de algemene regels van het al. Dit biedt in veel gevallen vooraf duidelijkheid voor de initiatiefnemer over de eisen die voortvloeien uit het toepassen van BBT. De specifieke zorgplicht heeft in dit verband vooral betekenis voor bijzondere bedrijfssituaties of nieuwe activiteiten. Het vereiste om BBT toe te passen geeft voor die situaties of activiteiten een werkbare, concretere invulling aan een open norm als de zorgplicht. Het opnemen hiervan geeft richting aan wat van een initiatiefnemer wordt verwacht en biedt daarmee houvast zowel voor de

[142] Te raadplegen op www.internetconsultatie.nl.
[143] Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 41, antwoord op vragen 4, 5, 42 en 86.

initiatiefnemer als het bevoegd gezag. Vanzelfsprekend moet de initiatiefnemer het vereiste van het toepassen van BBT vervolgens vertalen naar zijn bedrijfssituatie. De initiatiefnemer is daar het beste toe is staat, omdat hij precies weet wat er allemaal speelt. Zo nodig kan de initiatiefnemer overleggen met het bevoegd gezag, als hij twijfelt of de voorgenomen maatregelen wel of niet als BBT zijn aan te merken.

Het opnemen van het vereiste van BBT heeft een toegevoegde waarde naast het vereiste om passende preventieve maatregelen toe te passen. Passende preventieve maatregelen zijn maatregelen die in een individueel geval passend zijn. BBT zijn maatregelen die economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast; deze zijn dus per definitie onafhankelijk van het individuele geval. Dit is een belangrijk verschil. Door in de uitwerking van de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten ook het vereiste op te nemen dat steeds BBT worden toegepast, is het duidelijk voor de initiatiefnemer dat hij alle maatregelen moet nemen om emissies naar het milieu terug te dringen die in de desbetreffende bedrijfstak economisch en technisch haalbaar zijn. Het is dus niet toegestaan om 'een tandje minder te doen' als de lokale omstandigheden dat toelaten en minder vergaande maatregelen ook als passend zouden kunnen worden gezien.

Er is ook geen toename te verwachten van geschillen over de term 'onmiskenbaar'. De term 'onmiskenbaar' wordt gebruikt als aanduiding van overtredingen van de specifieke zorgplicht waartegen het bevoegd gezag direct handhavend kan optreden door een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang, of een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sanctie op te leggen. Door het open karakter van de specifieke zorgplicht zijn er daarnaast overtredingen waarbij het niet onmiskenbaar is dat de specifieke zorgplicht wordt geschonden. In die gevallen ligt direct handhavend optreden niet voor de hand, maar zou het bevoegd gezag eerst moeten verduidelijken wat er op grond van de specifieke zorgplicht in het concrete geval wordt verwacht van degene die de activiteit verricht. Het bevoegd gezag kan dat doen door een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift te stellen. De procedure van een maatwerkvoorschrift of wijziging van de omgevingsvergunning (voorbereiding waarbij degene die de activiteit verricht en eventuele andere belanghebbenden worden betrokken, rechtsbescherming) biedt het bevoegd gezag en degene die de activiteit verricht de ruimte om een constructieve discussie te voeren over de noodzaak van bepaalde maatregelen ter invulling van de specifieke zorgplicht, die niet wordt overschaduwd door de dreiging van een sanctie of kostenverhaal. De verduidelijking van de specifieke zorgplicht kan echter ook plaatsvinden met een niet-juridische interventie in het kader van handhavend optreden, bijvoorbeeld via een informerende brief over de gewenste invulling van de zorgplicht.[144] Als degene die de activiteit verricht geen gevolg geeft aan zo'n brief, is alsnog sprake van een onmiskenbare overtreding van de specifieke zorgplicht, waartegen handhavend optreden mogelijk is. Degene die de activiteit verricht kan dan immers niet meer volhouden dat onduidelijk is welke maatregelen er op grond van de specifieke zorgplicht worden verwacht. Mocht de handhavingsactie vervolgens tot een geschil leiden dat aan de rechter wordt voorgelegd, dan zal de onmiskenbaarheid van de overtreding evident zijn. De rechter zal vanzelfsprekend wel nagaan of de gevraagde invulling van de specifieke zorgplicht door het bevoegd gezag rechtmatig is.

Het bevoegd gezag zal in iedere situatie moeten beoordelen welke reactie op een geconstateerde overtreding van de specifieke zorgplicht passend is. Daarbij speelt, in lijn met de eerdergenoemde landelijke handhavingsstrategie, onder meer een rol wat de ernst van de gevolgen voor de fysieke leefomgeving is, om wat voor type overtreder het gaat (burger of professional) en wat het eerdere naleefgedrag was. Het bevoegd gezag heeft met de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften, brieven en waarschuwingen voldoende middelen in handen om geschillen bij de rechter over de onmiskenbaarheid van de overtreding te beperken.

De algemene delen van de nota's van toelichting bij het Bal (paragraaf 3.1) en het Bbl (paragraaf 2.3.6) zijn naar aanleiding van de beschouwing van de Afdeling aangevuld.

D. DIGITAAL STELSEL OMGEVINGSWET

12. Betrouwbaarheid, financiering en toezicht

Het voorstel voor de Invoeringswet voorziet in de instelling van een elektronische databank, het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO). DSO bevat openbare informatie over de fysieke leefomgeving. Daarnaast kan DSO worden gebruikt voor het indienen van aanvragen en het doen van meldingen onder de Omgevingswet.[145]

[144] Zie de interventiematrix van de landelijke handhavingsstrategie, https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/handhaving/landelijke/introductie/

[145] Voorgestelde artikelen 20.20, 20.22, 20.23 en 20.28 van de Omgevingswet.

Volgens de toelichting gaat DSO van start bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.[146] Een half jaar voor inwerkingtreding van de Omgevingswet moet het landelijk register omgevingsdocumenten echter al ontsloten zijn via het stelsel'.[147] De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in de consultatie benadrukt dat het voor gemeenten noodzakelijk is dat tenminste een jaar voor invoering de standaarden zijn vastgesteld, dat een halfjaar voor inwerkingtreding van de wet het DSO zo ver is ontwikkeld dat gemeenten en hun softwareleveranciers de werking van het systeem en koppelvlakken kunnen testen met eigen applicaties, en dat de Omgevingswet pas in werking kan treden als er een goed werkend DSO is.[148]

Sindsdien is besloten de inwerkingtreding van de Omgevingswet met drie jaar uit te stellen, onder andere met het oog op DSO. De nieuwe datum van inwerkingtreding wordt 1 januari 2021. DSO zal stapsgewijs worden gerealiseerd, waarbij bij inwerkingtreding een basis wordt gelegd die vergelijkbaar is met het huidige dienstverleningsniveau. Dat kan in de jaren daarna uitgebouwd worden.[149]

De verantwoordelijkheid voor DSO als geheel berust bij een groot aantal bestuursorganen en andere instanties.

- *De Minister wordt verantwoordelijk voor de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van DSO.*
- *Er wordt een bestuursorgaan aangewezen als beheerder van het register omgevingsdocumenten (dat wordt het Kadaster).[150]*
- *De colleges van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, de dagelijkse besturen van waterschappen en enkele ministers worden verantwoordelijk voor het aanleveren van omgevingsdocumenten.[151]*
- *Het lijkt er op dat het grootste deel van deze taak feitelijk worden verricht door de 25 regionale omgevingsdiensten, onder verantwoordelijkheid van de besturen van provincies en gemeenten.[152]*
- *Verder is het de bedoeling dat de gegevens uit omgevingsdocumenten door tien informatiehuizen (in de toelichting aangeduid als 'uitvoeringsorganisaties') worden verrijkt tot informatieproducten.[153]*
- *Daarnaast bevat DSO gegevens over 'ingediende aanvragen, gedane meldingen, verstrekte gegevens en bescheiden en ingediende andere berichten'; bij amvb zal worden bepaald welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor beheer, toegang en verwerking van persoonsgegevens.[154]*

Met dit grote aantal verantwoordelijken onderscheidt DSO zich van de meeste overheidsdatabanken: het komt er op neer dat enkele honderden bestuursorganen er samen voor dienen te zorgen dat de gegevens in DSO correct, relevant, volledig en actueel zijn. Het Bureau ICT-Toetsing (BIT) constateert dat de stelselcatalogus die is ontwikkeld om de gegevens te standaardiseren 80.000 begrippen bevat. DSO ontsluit bovendien, naast feitelijke gegevens, ook enkele tientallen wetten en honderden lokale regelingen op het hele terrein van het omgevingsrecht.[155] De regering heeft dan ook de aanbeveling van het BIT ter harte genomen om DSO in eerste instantie te beperken tot een minimale invulling van het huidige niveau van dienstverlening; er zal worden begonnen met een beperkte set begrippen.[156]

De Afdeling constateert dat sprake is van grote wederzijdse afhankelijkheid tussen het wettelijke stelsel en het digitale stelsel. Het DSO kan pas operationeel worden als de regelgeving van kracht is. Omgekeerd is uitvoering van de regelgeving zonder operationeel DSO niet mogelijk zonder ingrijpende aanpassing van de bestaande systemen.

a. Betrouwbaarheid van DSO

De Afdeling acht het op zichzelf verstandig om – zoals BIT adviseert – DSO bij invoering te beperken tot het noodzakelijke. Dat laat onverlet dat het stelsel bestuurlijk zeer complex is en dat het risico bestaat dat het, ook na het overwinnen van kinderziektes, niet de kwaliteit en betrouwbaarheid kan leveren die van het stelsel verwacht mag worden. In haar advies over de Miljoenennota 2018 heeft de Afdeling gewezen op de 'spanning tussen vergaande en fijnmazige beleidsambities en de verwachting

[146] Toelichting, paragraaf 5.2.10 (Overgangsrecht Digitaal Stelsel Omgevingswet).
[147] Bestuursakkoord van 1 juli 2015, blz. 9.
[148] Consultatie VNG van 1 maart 2017, kenmerk ECFD/U201700154, blz. 9.
[149] Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98.
[150] Voorgestelde artikelen 20.23, tweede lid, en 20.28, tweede lid, van de Omgevingswet.
[151] Voorgesteld artikel 20.29 van de Omgevingswet.
[152] De taak van de omgevingsdiensten wordt nu geregeld in artikel 5.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de artikelen 7.1 en 7.2 van het Besluit omgevingsrecht. Het zal worden geregeld bij en krachtens de voorgestelde artikelen 18.21 tot en met 18.23 van de Omgevingswet.
[153] Voorgesteld artikel 20.31 van de Omgevingswet.
[154] Voorgesteld artikel 20.26, tweede en derde lid, van de Omgevingswet.
[155] Advies van het Bureau ICT-Toetsing, 7 september 2017, Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98, bijlage, blz. 4.
[156] Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98, blz. 5.

dat met ICT-voorzieningen deze hoge ambities kunnen worden waargemaakt, alsook wat voor investeringen in onder andere ICT nodig zijn om deze ambities werkelijk te kunnen realiseren.'[157] De totstandkoming van DSO verdient daarom niet alleen in technisch opzicht, maar ook vanuit het perspectief van bestuurlijke verhoudingen de aandacht van alle betrokken overheden, zowel in de komende jaren waarin het stelsel verder wordt voorbereid als in de periode na de inwerkingtreding daarvan.

Het (wetgevings-) proces waarmee de regelgeving tot stand komt, is van andere aard, en wordt ook door andere functionarissen opgesteld, dan het (digitale) proces waarin het DSO wordt ontwikkeld. De Afdeling constateert dat professioneel wordt gewerkt aan het DSO[158] volgens de laatste inzichten bij het ontwikkelen van dit soort (grote) ICT-projecten, dat wil zeggen met ruimte voor experimenten, interactie met opdrachtgevers, bestuurders en gebruikers; als het ware in lijn met inzichten dat ICT 'permanent bèta' is. Dat verhoudt zich moeilijk met regelgeving die burgers en bestuur juist houvast beogen te bieden, inhoudelijk en procedureel. De Afdeling acht expliciete, transparante aandacht voor deze problematiek van 'vertaling' tussen beiden domeinen gewenst. De Afdeling kan zich voorstellen dat op dit punt het eerder genoemde BIT nog een keer om een expliciet advies wordt gevraagd.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling om eerst een DSO te testen op het niveau van een minimale invulling van het huidige niveau van dienstverlening, alvorens de stelselherziening en het DSO tegelijkertijd van start gaan.

b. Financiering van DSO

Cruciaal is voorts dat de ontwikkeling van DSO goed georganiseerd is en dat voldoende financiering ook op de langere termijn is gewaarborgd. De ontwikkeling van het DSO zal een zaak van lange adem zijn, zeker nu besloten is bij invoering te volstaan met het noodzakelijke en het systeem gaandeweg verder uit te bouwen.
In de toelichting wordt echter nog niet ingegaan op de financiële gevolgen van DSO. De werking van DSO zal later duidelijker worden en juridisch verankerd worden in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. De nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal daarom de financiële effecten waaronder de bestuurslasten van het DSO beschrijven.[159]

De Afdeling adviseert in het bijzonder de bestuurslasten van DSO nu al zo goed mogelijk in kaart te brengen en ook in de toelichting in te gaan op de wijze waarop gewaarborgd is dat deze kosten – met inbegrip van eventuele tegenvallers – structureel zijn gedekt.

c. Toezichtsbevoegdheden

Bij ministeriële regeling zullen standaarden en kwaliteitseisen voor de aan te leveren gegevens worden vastgesteld. Gegevens die daar niet aan voldoen worden geweigerd.[160] Als echter een bestuursorgaan niet in staat of bereid is om de vereiste gegevens volgens de juiste standaarden aan te leveren, komt de betrouwbaarheid en volledigheid van DSO in het geding. DSO zal immers gegevens bevatten over één bepaalde locatie die afkomstig zijn van verschillende bestuursorganen.

Het is niet duidelijk welke bevoegdheden de Minister dan effectief kan aanwenden. Zijn bevoegdheid om een instructie te geven aan het bestuur van een provincie, gemeente of waterschap is in dit geval niet van toepassing, omdat die bevoegdheid alleen betrekking kan hebben op een evenwichtige toedeling van functies aan een locatie.[161] Wel kan hij de bevoegdheden van het generiek toezicht (indeplaatsstelling, schorsing en vernietiging) inzetten[162] (het uitgangspunt dat toezicht wordt uitgeoefend door het naasthogere bestuursorgaan geldt hier niet[163]), maar dat zijn zware instrumenten die zelden worden toegepast, in een stadium waarin de taakuitoefening al langer tekortschiet.

Bij de invoering van het generiek toezicht is benadrukt dat er in bijzondere wetten niet wordt voorzien in specifieke toezichtsvormen, behalve als daarvoor bijzondere redenen bestaan. Een van die redenen is dat sprake is van 'uitvoeringsvervlechting', waarbij een hogere bestuurslaag een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft en daarbij volledig is aangewezen op een decentrale

[157] Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 3, punt 4b.
[158] Zie www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.
[159] Toelichting, paragraaf 7.2 (Gevolgen voor administratieve lasten van burgers en bedrijven en bestuurlijke lasten voor overheden).
[160] Voorgestelde artikelen 20.32 en 20.33 van de Omgevingswet.
[161] Artikel 2.34 van de Omgevingswet.
[162] Artikelen 124 tot en met 124h, 268 en 274 van de Gemeentewet; artikelen 121 tot en met 121f, 253 en 261 van de Provinciewet.
[163] Artikel 3.1, onderdeel C, van de Invoeringswet wijzigt de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet om over de provincie heen te kunnen springen. Blijkens de toelichting op het artikel is dit gedaan met het oog op DSO.

uitvoeringsorganisatie, zoals bij de veiligheidsregio's.[164] De Afdeling meent dat bij DSO de uitvoering zo sterk is vervlochten dat dat de toekenning van specifieke toezichtsbevoegdheden rechtvaardigt.

Die bevoegdheden zijn – zo meent de Afdeling – niet alleen van belang om de kwaliteit van DSO structureel op peil te houden, maar ook om ervoor te zorgen dat DSO in de invoeringsfase daadwerkelijk tot stand komt. Dat kan reden zijn om voor een dergelijke vorm van toezicht nodige bepalingen eerder in werking te laten treden dan de andere bepalingen van de Invoeringswet.

De Afdeling adviseert de wenselijkheid van een specifiek toezichtregime te bezien en daarbij de vraag te betrekken of dat toezichtregime eerder in werking moet treden.

Reactie op punt 12 van het advies

a. Betrouwbaarheid van DSO

Het DSO is een stelsel waarin diverse partijen samenwerken aan onder meer beschikbaarstelling van informatie, die wordt ontsloten via een landelijke voorziening. Zowel de Afdeling als het Bureau ICT-toetsing (BIT) adviseren om het DSO bij inwerkingtreding te beperken tot het noodzakelijke. De analyse en het advies van de Afdeling op dit punt worden onderschreven. In de reactie op het BIT-advies is aangegeven dat de bouw van het DSO in eerste instantie wordt beperkt tot een minimale invulling van het huidige niveau van dienstverlening, om het van daaruit gecontroleerd verder te bouwen.[165] Dat betekent dat bij inwerkingtreding een basis-DSO beschikbaar is, dat een met de huidige situatie vergelijkbaar niveau van dienstverlening biedt. Dit basisniveau biedt, naast het raadplegen van regels uit bijvoorbeeld een omgevingsplan voor een bepaalde locatie, de mogelijkheid om voor veel voorkomende activiteiten op een eenvoudige manier te checken of een vergunning of melding moet worden gedaan. Tot de basis behoort ook de loketfunctie om een omgevingsvergunning aan te vragen, een melding te doen, of aan andere informatieverplichtingen voor burgers en bedrijven te voldoen. Vanuit dit basisniveau zal vervolgens verder worden gebouwd aan het DSO. Deze aanpak zorgt voor een geleidelijke groei van de dienstverlening die het digitaal stelsel biedt. Het basisniveau is in maart 2018 interbestuurlijk vastgesteld. Het wetsvoorstel maakt een stapsgewijze doorontwikkeling vanuit het basisniveau mogelijk.

Bij de ontwikkeling van het digitale stelsel worden de relevante overheidspartijen en experts uit de praktijk nadrukkelijk betrokken. Elk kwartaal worden de resultaten van de ontwikkeling van het DSO aan vertegenwoordigers van verschillende overheden en leveranciers gepresenteerd.

De toenmalige Minister van Infrastructuur en Milieu heeft in haar brief van oktober 2013[166] aangegeven dat digitalisering bijdraagt aan het vergroten van het gebruiksgemak en snellere en betere besluitvorming. Ook in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Omgevingswet is aangegeven dat digitalisering een belangrijk hulpmiddel is voor een goede en eenvoudige uitvoering van de Omgevingswet.[167] De Afdeling constateert terecht dat er een wederzijdse afhankelijkheid is tussen ICT en het wettelijk stelsel. Om te zorgen dat het DSO bij inwerkingtreding van het wettelijk stelsel operationeel is, wordt het DSO medio 2019 al opgeleverd. Het biedt dan het interbestuurlijk vastgestelde basisniveau. Op die manier hebben overheden en leveranciers de tijd zich voor te bereiden op het DSO. Tot die tijd zijn overheden en leveranciers steeds betrokken bij de ontwikkeling van systemen en koppelvlakken. Daarbij worden, via praktijkproeven, de ervaringen uit de praktijk betrokken. De plicht om besluiten en andere rechtsfiguren en andere informatie te ontsluiten via de landelijke voorziening ontstaat echter pas bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De Afdeling vraagt daarnaast aandacht voor de spanning tussen enerzijds de ICT-ontwikkeling, met ruimte voor experimenten, interactie met opdrachtgevers, bestuurders en gebruikers en anderzijds de ontwikkeling van de regelgeving die burgers en bestuur juist houvast beoogt te bieden. In de werkprocessen en planning wordt hiermee rekening gehouden door ervoor te zorgen dat de benodigde nadere uitwerkingen breed worden gedragen en tijdig gereed zijn (ook in de vorm van ontwerp-uitvoeringsregelgeving) voor feitelijke implementatie. Daarnaast wordt de regelgeving getrapt opgesteld, waarbij uitgangspunten en principes op wetsniveau worden geregeld en de uitwerking bij algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling plaatsvindt. Dit biedt enerzijds houvast en anderzijds voldoende flexibiliteit, waardoor het mogelijk is om beide stelsels parallel aan elkaar te ontwikkelen.

[164] Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, blz. 5.
[165] Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98.
[166] Kamerstukken II 2013/14, 33 118, nr. 8.
[167] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 353-358.

b. Financiering van DSO

De Afdeling merkt terecht op dat de financiering van het DSO goed gewaarborgd moeten zijn. In het Hoofdlijnenakkoord financiële afspraken stelselherziening omgevingsrecht hebben het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen financiële afspraken gemaakt over de investerings- en de uitvoeringskosten van het digitale stelsel. Daarbij is al rekening gehouden met de stapsgewijze ontwikkeling van het DSO. Deze afspraken zijn gebaseerd op een financieel onderzoek.

In het wetsvoorstel voor de Invoeringswet wordt de basis gelegd voor het DSO. Deze wettelijke basis is nodig om de processen onder de Omgevingswet digitaal te kunnen ondersteunen. De feitelijke invulling van het DSO op basis van de wettelijke grondslagen bepalen uiteindelijk de financiële effecten. Met het IPO, de VNG en de UvW worden hierover afspraken gemaakt.

Voor de verdere ontwikkeling en het beheer van het DSO na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal in het najaar van 2018 een voorstel worden opgesteld. Mede op basis van wettelijke taken en verantwoordelijkheden zal worden bekeken hoe de samenwerking van de betrokken bestuurlijke en andere partijen in het kader van DSO in de beheerfase wordt vormgegeven.

c. Toezichtsbevoegdheden

De Afdeling adviseert de wenselijkheid van een specifiek toezichtregime te bezien en daarbij de vraag te betrekken of dat toezichtregime eerder in werking moet treden.

Conform het advies van de Afdeling is de wenselijkheid van een specifiek toezichtregime bezien. Het advies geeft aanleiding om de overwegingen over het toezichtregime nader toe te lichten. Generiek toezicht in plaats van specifiek toezicht sluit aan bij de Wet revitalisering generiek toezicht. De Omgevingswet en de Wet revitalisering gaan beide uit van vertrouwen. Daarbij past dat medeoverheden zelf verantwoordelijkheid nemen voor de continuïteit en kwaliteit van de informatie die zij aan de landelijke voorziening DSO moeten leveren. In lijn met de kaders voor generiek toezicht vindt de sturing plaats door regels te stellen voor het leveren van informatie met een bepaalde kwaliteit. Met een generieke toezichtsbevoegdheid, en de daaraan voorafgaande interventieladder, wordt de interventiebevoegdheid afdoende geacht. Dit ook omdat bij de inrichting van het strategisch beheer van het DSO aandacht zal worden besteed aan een systeem van kwaliteitszorg, dat vooral op de inhoudelijke kwaliteit gericht zal zijn. Daarbij kan gedacht worden aan het organiseren van monitoring van gegevenskwaliteit door onder meer bestandsvergelijkingen en van ondersteuning van bronhouders bij het oplossen van eventuele gesignaleerde problemen. Aanvullend hierop kunnen afspraken worden gemaakt over een vorm van periodieke zelfcontrole die de bronhouders in hun interne kwaliteitszorg kan ondersteunen. Zo'n aanpak komt overeen met de wijze waarop kwaliteitszorg voor bijvoorbeeld de Basisregistratie adressen en gebouwen is ingericht.

Voor eerdere inwerkingtreding van een toezichtregime en de daaraan onlosmakelijk verbonden regels voor de taakuitoefening als zodanig in het kader van informatievoorziening, voorafgaand aan inwerkingtreding van de wet, wordt geen aanleiding gezien. Voorbereiding op goede taakuitoefening is uiteraard, zoals gebruikelijk, wel onderdeel van de intensieve invoeringsondersteuning.

13. Informatiehuizen en digitale informatieproducten

a. Omschrijving van 'digitale informatieproducten'

DSO zal, naast omgevingsdocumenten, ook digitale informatieproducten bevatten. Deze producten zullen worden vervaardigd door 'informatiehuizen': bestuursorganen of rechtspersonen die bij algemene maatregel van bestuur zijn belast met de taak om zulke producten te vervaardigen.

Het voorstel omschrijft niet wat digitale informatieproducten zijn. Wel zal bij ministeriële regeling worden bepaald welke digitale informatieproducten worden vervaardigd.[168]

Digitale informatieproducten lijken bedoeld te zijn als een belangrijk instrument om informatie over de fysieke leefomgeving te ontsluiten. Daarom zal tenminste in algemene zin moeten worden geregeld wat onder zulke producten moet worden verstaan. Als dat nu nog niet mogelijk is, is het nog te vroeg om dit onderwerp wettelijk te regelen.[169]

[168] Voorgesteld artikel 20.31, tweede lid, onderdeel a, van de Omgevingswet.
[169] Vergelijk aanwijzing 262 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: geen voorstellen van wet worden aanhangig gemaakt waarvan de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming niet zijn afgerond.

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

b. Wenselijkheid van informatiehuizen in dit stadium

Het BIT heeft grote vraagtekens gezet bij het werken met informatiehuizen: dat maakt het stelsel onnodig ingewikkeld. Het BIT ziet (voorlopig) geen enkele noodzaak om informatiehuizen in te richten, en adviseert om daar pas in een veel later stadium mee aan de slag te gaan als de regering daar aan vast wil houden.[170]

De Afdeling onderschrijft deze aanbeveling van het BIT. Het belang daarvan wordt onderstreept door de bestuurlijke complexiteit van DSO, een aspect dat door het BIT niet wordt behandeld.

De Afdeling adviseert de inschakeling van informatiehuizen voorlopig uit te stellen.

c. Mededingings- en aanbestedingsrecht

Onverminderd het voorgaande punt, merkt de Afdeling het volgende op.

Informatiehuizen hoeven geen bestuursorganen te zijn: ook andere entiteiten met rechtspersoonlijkheid kunnen met deze taak worden belast. Volgens de toelichting zal altijd worden bekeken of niet de markt in de gebruikersbehoeften kan voorzien in plaats van de overheid met het DSO.[171]

Bij de vervaardiging van informatieproducten gaat het om een activiteit op een concurrerende (digitale informatie-) markt en dus – waarschijnlijk – om economische activiteiten.[172] *Indien de markt niet in de gebruikersbehoeften kan voorzien, en een bestuursorgaan deze activiteiten gaat verrichten, komen artikel 25g en volgende van de Mededingingswet ('Markt en Overheid') in beeld.*[173] *Wanneer de Minister een derde selecteert om deze werkzaamheden met uitsluiting van anderen te verrichten, lijkt een vorm van transparante selectie aangewezen. Het verlenen van een opdracht om informatieproducten te vervaardigen komt in feite neer op het plaatsen van een overheidsopdracht en moet dus in beginsel worden aanbesteed.*[174] *Er bestaan (beperkt) mogelijkheden om niet aan te hoeven besteden, bijvoorbeeld door inzet van wetgeving.*[175]

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze van opdrachtverlening aan de informatiehuizen en op de wijze waarop aan de relevante mededingingsrechtelijke vereisten zal worden voldaan, voor zover opdracht wordt verleend aan een bestuursorgaan.

d. Gevolgen van private uitvoering

Bij het opstellen van de voorwaarden waaronder een opdracht om digitale informatieproducten te vervaardigen wordt verleend, zal rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat deze opdracht wordt uitbesteed aan een organisatie buiten de overheid. Die voorwaarden dienen transparant, objectief en non-discriminatoir te zijn en zullen in ieder geval moeten inhouden:

- *dat het digitale informatieproduct objectief en neutraal is. Eventuele beleidskeuzes (bijvoorbeeld bij het modelmatig berekenen van geluidhinder) kunnen alleen worden genomen door de regering als opdrachtgever, zodat de regering over die keuzes verantwoording kan afleggen;*
- *dat een particulier informatiehuis bij het ontwikkelen van digitale informatieproducten niet de beschikking krijgt over persoonsgegevens die niet openbaar zijn;*[176]
- *dat beslissingen op een verzoek om gegevens openbaar te maken (WOB-verzoeken) niet worden genomen door een particulier informatiehuis;*[177]
- *dat de digitale informatieproducten vrij toegankelijk zijn en niet worden gefinancierd met advertenties;*

---

[170] Advies van het Bureau ICT-Toetsing, 7 september 2017, Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98, bijlage, blz. 5, 7. Reactie op het advies: Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98.

[171] Toelichting, paragraaf 2.1.4.2 (Verbeterdoelen, fasering en financiering van het DSO); toelichting op artikel 20.31, eerste lid.

[172] Toelichting, paragraaf 2.1.4.2 (Verbeterdoelen, fasering en financiering van het DSO).

[173] Tenzij het gaat om 'het aanbieden van goederen of diensten door bestuursorganen aan andere bestuursorganen of aan overheidsbedrijven voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak' (artikel 25h, tweede lid, Mededingingswet).

[174] Artikel 2.25 van de Aanbestedingswet 2012.

[175] Gedacht kan worden aan formulering als alleenrecht van de informatiehuistaak. Aanbesteding is dan niet verplicht als het informatiehuis zelf ook aanbestedende dienst is (vgl. HR 18 november 2011 AVR Afvalverwerking / gemeente Westland en Huisvuilcentrale Noord-Holland, ECLI:NL:HR:2011: BU4900). Ook kan gedacht worden aan vormgeving als concessie. In dat geval geldt mogelijk het bijzondere regime van Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB 2014, L 94).

[176] Toelichting, paragraaf 2.1.4.6 (Bescherming van persoonsgegevens), onder 'Gegevensbeschermingeffectbeoordeling'.

[177] Dit vergt mogelijk aanpassing van voorgesteld artikel 20.24, tweede lid, van de Omgevingswet.

– *dat het informatiehuis geen gegevens verzamelt van personen die een digitaal informatieproduct gebruiken.*

De Afdeling heeft twijfels of een informatiehuis binnen deze randvoorwaarden doelmatig en doeltreffend kan werken. Zij adviseert dan ook, de mogelijkheid om digitale informatieproducten te laten vervaardigen door ondernemingen buiten de overheid nader te bezien.

Reactie op punt 13 van het advies

Vanwege de samenhang van de onderdelen a, b, c en d worden deze in combinatie behandeld.

Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet is, ook op basis van het advies van het BIT, zo aangepast dat het voorstel niet een kader voor een bepaalde organisatie van informatievoorziening regelt. De begrippen 'informatiehuis' en 'informatieproduct' worden in het voorstel niet meer gebruikt, waarmee aan de opmerkingen van de Afdeling daarover tegemoet is gekomen. Het voorstel regelt de kern die nodig is voor informatievoorziening: grondslagen voor aanwijzing van de informatie die beschikbaar moet worden gesteld, de vorm waarin en de wijze waarop die beschikbaarstelling moet gebeuren en de toedeling van taken daartoe aan betrokken partijen.

Bij aan te wijzen informatie zal het in beginsel gaan om informatie die door diverse overheden wordt ingewonnen in het kader van de eigen taakuitoefening. Het doel hiervan is brede beschikbaarheid van de informatie via een centraal loket, wat in lijn is met het kabinetsbeleid over open data. Voor zover er behoefte bestaat aan bewerkingen van gegevens, zoals verrijking met andere gegevens of aggregatie, biedt het voorstel de mogelijkheid om de taaktoedeling zo vorm te geven dat een inwinnende partij gegevens levert aan een andere partij die tot taak krijgt om zo'n bewerking uit te voeren en de informatie vervolgens ter beschikking te stellen voor ontsluiting via de landelijke voorziening DSO.

Bij de taaktoedeling worden uiteraard de regels van mededingings- en aanbestedingsrecht in acht genomen. Een plicht tot beschikbaarstelling van informatie, in een vorm die digitaal verwerkbaar en raadpleegbaar is, is overigens een publieke taak en geen marktactiviteit. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling over de private uitvoering wordt benadrukt dat niet bedoeld is om taken in het kader van afdeling 20.5 van het wetsvoorstel ook aan particuliere bedrijven op te dragen. Dat naast bestuursorganen ook rechtspersonen kunnen worden aangewezen, komt voort uit het feit dat sommige relevante informatie kan berusten bij organisaties die wel tot de overheid behoren, maar geen bestuursorgaan zijn. De memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt naar aanleiding van het advies.

In paragraaf 2.1.4.4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Invoeringswet is de regeling over informatievoorziening toegelicht.

14. Verhouding met het stelsel van basisregistraties

Er is in Nederland een stelsel van basisregistraties, dat door de overheid in stand wordt gehouden. Een van de uitgangspunten van het stelsel is dat burgers en bedrijven maar eenmaal wordt verzocht gegevens aan te leveren ('eenmalige gegevensverstrekking'). Spiegelbeeldig daaraan zijn overheidsinstanties in beginsel verplicht de als authentiek aangemerkte gegevens in een basisregistratie te gebruiken ('verplicht gebruik').[178] Er zijn basisregistraties voor – onder meer – personen, adressen en gebouwen, topografie en de ondergrond. Het kadaster en het handelsregister zijn eveneens basisregistraties.

DSO zal gegevens ontlenen aan basisregistraties (zoals de Basisregistratie personen, de Basisregistratie grootschalige topografie en de Basisregistraties adressen en gebouwen). De landelijke voorziening zal aan die basisregistraties worden gekoppeld.[179]

DSO wordt geen basisregistratie, maar gaat wel een centrale rol spelen bij het verzamelen, ordenen en beschikbaar stellen van zeer veel gegevens over de fysieke leefomgeving. Als DSO op termijn steeds meer gegevens zal bevatten, zullen bestuursorganen en burgers DSO gaan gebruiken als primaire informatiebron. Besluiten met soms ver strekkende gevolgen zullen worden gebaseerd op de gegevens in DSO. Zo is DSO natuurlijk ook bedoeld. Dit roept vragen op over de verhouding tussen DSO en het stelsel van basisregistraties, zoals:

[178] Visie op het stelsel van basisregistraties, Kamerstukken II 2009/10, 29 362, nr. 176, bijlage. Uitgewerkt in, bijvoorbeeld, de artikelen 1.7 en 1.8 van de Wet basisregistratie personen.
[179] Toelichting, paragraaf 2.1.4.7 (Verhouding tot andere regelgeving en de digitale overheid), onder 'Generieke Digitale Infrastructuur'.

– *of DSO op termijn een basisregistratie wordt,*
– *of de basisregistraties waar DSO uit put opgaan in DSO,*
– *of het beheer over DSO en het beheer over de ruimtelijke basisregistraties zal worden afgestemd.*

Het zal nu nog te vroeg om deze vragen te kunnen beantwoorden, maar wel zal voorkomen moeten worden dat een bestaand overheidsstelsel geleidelijk aan van betekenis verandert zonder dat daarover een bewuste beslissing is genomen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen DSO en het stelsel van basisregistraties op langere termijn.

Reactie op punt 14 van het advies

Basisregistraties bevatten ieder een beperkte set authentieke basisgegevens over objecten of entiteiten (zoals personen, rechtspersonen, gebouwen). Die basisgegevens worden in de registratie bijgehouden voor niet-domeingebonden gebruik. Het gebruik van gegevens uit basisregistraties is voor de overheid in beginsel verplicht. Een doel van het DSO is om diverse informatie over onderdelen van de fysieke leefomgeving te organiseren en via een landelijke voorziening te ontsluiten voor toepassing van de Omgevingswet. Het blikveld van het DSO is daarmee, vanwege de diversiteit van de informatie, breder dan de basisgegevens waar basisregistraties op zien, en het toepassingsbereik beperkter dan dat van basisregistraties. Het DSO heeft dan ook niet tot doel om een nieuwe basisregistratie in te voeren. Evenmin is het de bedoeling dat bestaande basisregistraties opgaan in het DSO. Het gebruik van basisregistraties in het kader van toepassing van de Omgevingswet zal niet anders zijn dan het gebruik in overheidsprocessen binnen andere domeinen. De landelijke voorziening DSO zal uiteraard wel het gebruik van (gegevens uit) relevante basisregistraties technisch kunnen ondersteunen.

15. Bescherming van persoonsgegevens

DSO is openbaar en geeft ondersteuning aan de uitvoering van een taak van algemeen belang. Volgens de toelichting zal DSO persoonsgegevens bevatten. De toelichting gaat slechts kort in op de vraag of DSO voldoet aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming.[180] Met name wordt niet ingegaan op de vraag of – bij of krachtens de wet – zal worden voorzien in een wettelijke grondslag voor de onderwerpen, genoemd in artikel 6, derde lid, van de AVG. Evenmin wordt ingegaan op de vraag of wordt voldaan aan de bepaling dat persoonsgegevens in beginsel niet zonder menselijke tussenkomst voor een onbeperkt aantal natuurlijke personen toegankelijk worden gemaakt.[181]

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

Reactie op punt 15 van het advies

Naar aanleiding van het Advies van de Afdeling is de toelichting aangepast. In de toelichting is onder meer uiteengezet op grond van welke wettelijke grondslagen persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, voor zover dit noodzakelijk is. Op de vraag van de Afdeling of wordt voldaan aan de bepaling dat persoonsgegevens in beginsel niet zonder menselijke tussenkomst voor een onbeperkt aantal natuurlijke personen toegankelijk worden gemaakt, kan het volgende worden aangegeven. Via het digitaal stelsel wordt in beginsel openbare informatie verstrekt (voor een ieder). Het is niet de bedoeling om persoonsgegevens beschikbaar te stellen aan een onbeperkt aantal natuurlijke personen.

Naast informatieverstrekking aan een ieder zal via de landelijke voorziening, net als nu het geval is, een aanvraag kunnen worden ingediend, een melding kunnen worden gedaan of aan een andere informatieverplichting kunnen worden voldaan. In dat kader worden ook persoonsgegevens verwerkt, maar deze komen niet beschikbaar voor een onbeperkt aantal natuurlijke personen: de aanvraag of melding wordt doorgeleid naar het bevoegd gezag.

In de nota van toelichting bij het voorgenomen Invoeringsbesluit zal nader worden ingegaan op de verwerking van persoonsgegevens en op het beheer van gegevens in de landelijke voorziening. In het Invoeringsbesluit zal immers nog nader bepaald moeten worden welke persoonsgegevens voor welk van de in afdeling 20.5 genoemde doelen in de landelijke voorziening worden verwerkt.

[180] Toelichting, paragraaf 2.1.4.6 (Bescherming van persoonsgegevens).
[181] Artikel 25, tweede lid, AVG.

16. Ontsluiting van aanvragen en meldingen via DSO

Het bevoegd gezag geeft kennis van de aanvraag om een omgevingsvergunning in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.[182] Deze bepaling is ontleend aan artikel 3.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet werd opgemerkt dat publicatie van de aanvraag op internet ook in de lijn van die wet ligt, nu de wet elektronische indiening van de aanvraag mogelijk maakt.[183]

De Invoeringswet regelt niets over publicatie van de aanvraag in DSO.[184] Dat roept de vraag op waarom die mogelijkheid niet wordt benut (waarbij het belang van de bescherming van persoonsgegevens natuurlijk zal moeten worden meegewogen). DSO is immers opgezet om burgers en bedrijven informatie te verschaffen over de fysieke leefomgeving, zodat zij snel zien wat op een locatie wel of niet mag, en zij in een moeite door een aanvraag kunnen indienen of een melding kunnen doen.[185] Lopende aanvragen en meldingen bevatten relevante informatie voor zulke gebruikers, ook als niet op voorhand duidelijk is of een aanvraag zal worden gehonoreerd.

De Omgevingswet regelt al dat gegevens over lopende aanvragen en meldingen in DSO aanwezig zijn; bij de totstandkoming van de Wabo is gewezen op de mogelijkheid van ontsluiting via internet. Dit roept de vraag op waarom deze mogelijkheid niet wordt benut.

De Afdeling adviseert in de Invoeringswet te regelen dat gegevens over lopende aanvragen en meldingen (met inachtneming van de bescherming van persoonsgegevens) worden ontsloten voor alle gebruikers, of te motiveren waarom daar op dit moment nog geen mogelijkheid toe bestaat.

Reactie op punt 16 van het advies

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het DSO een basisniveau bieden (zie voor een nadere toelichting ook de reactie op punt 12, onder a, 'betrouwbaarheid van DSO'). In dit basisniveau zullen gegevens over lopende aanvragen en meldingen niet via het DSO worden ontsloten, zoals in de huidige situatie ook niet het geval is in het Omgevingsloket online. In lijn met het advies van het Bureau ICT-toetsing (BIT) zal het DSO na inwerkingtreding van de Omgevingswet gefaseerd worden doorontwikkeld. In dat kader zal worden bezien hoe en wanneer gegevens over lopende aanvragen en meldingen via het DSO worden ontsloten. Dit is verduidelijkt in paragraaf 2.1.4.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Invoeringswet.

E. UNIERECHTELIJKE ASPECTEN

17. Richtlijn luchtkwaliteit[186]

Bij de herimplementatie van Europese richtlijnen in het nieuwe stelsel is steeds de afweging gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel.[187] De Afdeling heeft vanuit dat perspectief opmerkingen over de implementatie van de richtlijn luchtkwaliteit.

a. Doorwerking omgevingswaarden

De omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het Bkl sluiten aan bij de grens- en streefwaarden van de richtlijn luchtkwaliteit.[188] Die omgevingswaarden werken als volgt door. Op grond van instructieregels in het Bkl moeten bij de vaststelling van bepaalde omgevingsplannen de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in acht worden genomen. Dat is het geval bij omgevingsplannen die de aanleg van tunnels van ten minste 100 m of van auto(snel)wegen mogelijk maken.[189] Daarnaast moet bij omgevingsplannen in de aangewezen aandachtsgebieden[190] voor activiteiten en werken die bijdragen aan de concentratie van stikstofdioxiden en/of PM_{10}, de omgevingswaarden voor die stoffen in acht

[182] Artikel 16.63 van de Omgevingswet.
[183] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 568.
[184] Wel over toegang tot aanvragen en meldingen (voorgesteld artikel 20.26, eerste lid, slot), maar uit de toelichting op het artikel valt af te leiden dat het alleen gaat om toegang door de aanvrager of melder.
[185] Toelichting, paragraaf 2.1.4.2 (Verbeterdoelen, fasering en financiering van het DSO).
[186] Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152/1).
[187] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 35.
[188] Artikel 2.4 tot en met 2.9 van het Bkl. Zie hierover ook punt 8 van dit advies.
[189] Artikel 5.50 van het Bkl.
[190] Dit zijn locaties waar nog overschrijdingen voor stikstofdioxide of PM_{10} zijn of waar de achtergrondconcentraties van stikstofdioxide of PM_{10} nog dusdanig zijn dat niet kan worden uitgesloten dat activiteiten of werken leiden tot een overschrijding van de rijksomgevingswaarden voor deze stoffen. Het gaat onder meer om de vijf grote steden en de regio's met veel veehouderijen.

genomen worden.[191] Het Bkl bevat ook instructieregels op grond waarvan aanvragen voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten dienen te worden getoetst aan de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit.[192] Deze toets is niet beperkt tot activiteiten in de aangewezen aandachtsgebieden en geldt dus voor heel Nederland. Net als onder de huidige regeling[193] geldt dat bij de vaststelling van omgevingsplannen of bij de vergunningverlening geen toets hoeft plaats te vinden indien het gaat om activiteiten die niet in betekenende mate bijdragen aan de concentratie van stikstofdioxide en PM_{10} in de buitenlucht.[194] Naast de instructieregels voor omgevingsplannen en omgevingsvergunningen zijn er programmaplichten: bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit moet door het college van burgemeester en wethouders een programma worden vastgesteld dat is gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.[195] Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat de systematiek van omgevingswaarden met doorwerking naar besluiten, bezien in combinatie met de programmaplichten, in beginsel geen correcte implementatie van de richtlijn oplevert. De Afdeling vraagt wel aandacht voor het volgende.

b. Normopvulling

Het IPO betoogt in de consultatiereactie bij de ontwerpbesluiten[196] dat de systematiek in de hand werkt dat buiten de aandachtsgebieden normopvulling plaatsvindt. Daarmee wordt bedoeld dat in die gebieden activiteiten zouden kunnen worden toegelaten die er aan bijdragen dat steeds hogere totale concentraties van luchtverontreinigende stoffen ontstaan zodat uiteindelijk overschrijding van omgevingswaarden dreigt. Het is de Afdeling op basis van de toelichting niet duidelijk of dat een reële veronderstelling is. Mocht dit het geval zijn, dan is de vraag hoe dit zich verhoudt tot artikel 12 van de richtlijn op grond waarvan lidstaten verplicht zijn in gebieden waar de niveaus van stoffen lager zijn dan de voorgeschreven grenswaarden, de niveaus beneden de grenswaarden te houden en te streven naar bescherming van de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit.[197]

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het Bkl op het voorgaande in te gaan, mede in relatie tot de richtlijnverplichtingen, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

c. Uitvoeringsvraagstukken programmaplicht

Onverminderd het voorgaande, volgt uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de uitvoering van een richtlijn de volledige toepassing ervan moet verzekeren. Hieruit volgt dat een lidstaat ook na vaststelling van maatregelen die een richtlijn naar behoren uitvoeren, gehouden blijft daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren. Dit houdt mede in dat de regelgeving in de praktijk effectief kan worden toegepast en gehandhaafd.[198]

In punt 8 van dit advies is gesignaleerd dat de gemeente bij de invulling van de programmaplicht voor luchtkwaliteit soms afhankelijk zal zijn van de medewerking van andere overheden en dat dit tot ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken zou kunnen leiden. Er is daarom in zoverre reden tot zorg over de effectiviteit van het systeem.

In de toelichting bij het Bkl[199] wordt weliswaar opgemerkt dat als sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, van die overheden mag worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het opstellen van het programma, en voorts dat het kabinet – om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de luchtkwaliteit nader te verankeren – voornemens is om bestuurlijke afspraken te maken met gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden. Het is de Afdeling echter niet duidelijk hoe medewerking van andere gemeenten en overheden is verzekerd en aldus wordt geborgd dat in geval van een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden passende maatregelen worden getroffen, 'zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden'.[200] De Afdeling wijst in dit verband op de mogelijkheid van artikel 3.13 van de Omgevingswet om bij amvb bestuursorganen te verplichten om programma's gezamenlijk vast te

---

[191] Artikel 5.51 van het Bkl.
[192] Artikel 8.16 van het Bkl.
[193] Artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onderdeel c, in samenhang met artikel 5.16, derde lid, van de Wet milieubeheer, het Besluit niet in betekende mate bijdragen en de Regeling niet in betekende mate bijdragen.
[194] Artikelen 5.53, 5.54 en 8.16 van het Bkl.
[195] Artikel 3.10 van de Omgevingswet.
[196] Consultatiereactie IPO 10 oktober 2016, kenmerk DROW 07788/2016, blz. 10 en 11.
[197] Zie ook artikel 1, onder 5, van de richtlijn luchtkwaliteit.
[198] HvJ EU 10 april 1984, 14/83, Colson en Kamann, ECLI:EU:C:1984:153, punt 15, HvJ EU 9 september 1999, Commissie/Duitsland, C-217/97, ECLI:EU:C:1999:395, punt 31, HvJ EU 11 juli 2002, C-62/00, Marks & Spencer, ECLI:EU:C:2002:435, punten 26 en 27. Zie ook ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5789, r.o. 2.3.2.
[199] Toelichting, paragraaf 7.1.
[200] Zie in dit verband artikel 23, eerste lid, tweede alinea, van de richtlijn luchtkwaliteit, zoals uitgelegd door HvJ EU 19 november 2014, C-404/13, Client Earth, ECLI:EU:C:2014:2382, punt 57.

stellen. Het komt de Afdeling voor dat dit een geschikt instrument is voor de luchtkwaliteitsproblematiek.[201]

Voorts is het volgende van belang. De keuze van de wetgever om de luchtkwaliteitsproblematiek door lokale overheden te laten aanpakken ontslaat het Rijk niet van zijn verantwoordelijkheid op grond van het Unierecht. De rijksoverheid kan zich in voorkomend geval niet beroepen op de decentrale aanpak en de eigen verantwoordelijkheden dienaangaande van andere overheden. Tegenover de Europese Unie blijft de lidstaat Nederland verantwoordelijk voor de naleving van het Unierecht.[202] *In het geval een gemeente bij een overschrijding van de omgevingswaarde niet (tijdig of adequaat) voldoet aan haar programmaplicht staan het Rijk – als de Afdeling het goed ziet – binnen de systematiek van de Omgevingswet geen specifieke instrumenten ter beschikking om in te grijpen. Het Rijk is dus aangewezen op het generiek toezichtinstrumentarium tot vernietiging van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing die voortvloeien uit de Gemeentewet en Provinciewet en in uiterste gevallen de mogelijkheden die de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten biedt.*

Tegen de achtergrond van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting de systematiek van programmaplichten in relatie tot richtlijn 2008/50/EG nader toe te lichten en het voorstel zo nodig aan te passen, bijvoorbeeld door in het Bkl toepassing te geven aan de mogelijkheid om bestuursorganen te verplichten om programma's gezamenlijk vast te stellen.

Reactie op punt 17 van het advies

a. Doorwerking omgevingswaarden

Het is goed te constateren dat de Afdeling geen aanwijzingen heeft dat de voorgestelde herimplementatie van de richtlijn luchtkwaliteit correctie zou behoeven voor de doorwerking naar besluiten. De gemaakte keuzes voor de doorwerking van omgevingswaarden blijven ongewijzigd.

b. Normopvulling

De Afdeling haalt de consultatiereactie van het IPO aan, waarin het IPO stelt dat het systeem zou aanzetten tot normopvulling voor luchtkwaliteit buiten de aandachtsgebieden. De Afdeling stelt de vraag aan orde of dit juist is en hoe deze veronderstelling zich verhoudt tot artikel 12 van de richtlijn luchtkwaliteit. Artikel 12 bepaalt dat in gebieden waar de niveaus van bepaalde stoffen in de lucht lager zijn dan de voorgeschreven grenswaarden, de lidstaten de niveaus van die stoffen beneden de grenswaarden moeten houden en ernaar moeten streven de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit te beschermen.

Het nieuwe systeem zet niet aan tot normopvulling. In het stelsel van de wet zijn verschillende waarborgen ingebouwd om normopvulling en (dreigende) overschrijdingen te voorkomen. De eerste waarborg betreft de plicht in wet dat omgevingswaarden moeten worden gemonitord en dat een programma bij een (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde moet worden opgesteld. Om te voorkomen dat een programma moet worden opgesteld, zullen bestuursorganen extra alert zijn op normopvulling. De programmaplicht volstaat om artikel 12 van de richtlijn te implementeren. Ook onder het huidige recht volstaat de implementatie van deze bepaling via een programmaplicht bij een dreigende overschrijding (artikel 5.12, eerste lid, Wet milieubeheer).

Een tweede waarborg is dat de bescherming van de fysieke leefomgeving veelal op voorhand is geregeld met algemene regels voor milieubelastende activiteiten in het Bal.[203] Met die regels worden beste beschikbare technieken voorgeschreven om de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving te voorkomen of beperken. Dit leidt tot een rem op normopvulling, ongeacht de keuzes die in een gebied worden gemaakt om de beschikbare gebruiksruimte tussen activiteiten en locaties te verdelen.

Een derde waarborg betreft de mogelijkheden voor gemeenten en provincies om eigen omgevingswaarden te stellen. Hierdoor kan lokaal verder gewerkt worden aan een verdere verbetering van de

[201] Ook de VNG stelt in haar consultatiereacties bij de Invoeringswet (1 maart 2017, kenmerk ECFD/U201700154, blz. 9) en de amvb's (11 oktober 2016, kenmerk ECFD/U201601303, blz 8) dat bestuurlijke afspraken ontoereikend zullen zijn en een gezamenlijke programmaplicht voor rijk, provincie en gemeente in geval van (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden van luchtkwaliteit dient te gelden.

[202] HvJ EU 22 juni 1989, 103/88, Fratteli Costanzo, ECLI:EU:C:1989:256, punten 18-33, HvJ EU 12 juni 1990, C-8/88, Landbouwpremies (D), ECLI:EU:C:1990:241, punt 13, en HvJ EU 12 juni 1990, C-188/89, Foster e.a./British Gas plc, ECLI:EU:C:1990:313. Zie in dit verband ook de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag van 7 september 2017, ECLI:NL-:RBDHA:2017:10171, r.o. 4.7. Dit is onderkend in de toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 33.

[203] Vgl. Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 41, antwoord op vraag 58 en nr. 43, antwoord op vraag 3.

luchtkwaliteit, ook beneden de rijksomgevingswaarde. Ook is het mogelijk om een aanvullende omgevingswaarde vast te stellen voor een parameter die niet door het Rijk is genormeerd, zoals voor roet. Deze verschillende mogelijkheden dragen bij aan het behoud van een goede kwaliteit, de verbetering van een slechte kwaliteit of het beheer van een bepaald kwaliteitsniveau in een dynamisch gebied.

Wel is het zo dat, net als in het huidige recht, een toename van concentraties door activiteiten mogelijk is op locaties waar aan de rijksomgevingswaarde wordt voldaan, zolang een activiteit maar niet tot een overschrijding daarvan leidt.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is paragraaf 5.2.1 van de nota van toelichting bij het Bkl verduidelijkt en aangevuld.

c. Uitvoeringsvraagstukken programmaplicht

De Afdeling adviseert om te overwegen om de voorziene programmaplicht voor de gemeente te vervangen door een gezamenlijke programmaplicht voor het Rijk en de desbetreffende gemeente. Naar aanleiding hiervan wordt aangegeven dat het gaat om lokale en specifieke luchtkwaliteitsproblemen voor fijnstof en stikstofdioxide, zoals locaties rondom veehouderijen of lokale wegen. De primaire verantwoordelijkheid ligt daarom bij de gemeente. Voor stoffen met een sterk gemeentegrensoverschrijdend karakter ligt de programmaplicht bij het Rijk of de provincie. Wanneer de programmaplicht voor de eerstgenoemde stoffen ook bij het Rijk zou komen te liggen, zou dit het onwenselijke gevolg hebben dat het Rijk voor de resterende knelpunten zou meebeslissen over in het programma op te nemen verkeersmaatregelen op straatniveau. Gemeenten zijn, gegeven de aard en omvang van eventuele (dreigende) overschrijdingen van de omgevingswaarden, het best in staat maatregelen te treffen die lokale overschrijdingen wegnemen.[204]

Bovendien is het bij deze stoffen niet op voorhand te zeggen welke bestuursorganen naast de gemeente betrokken zijn bij een specifieke overschrijdingssituatie of activiteit. Naast of in plaats van het Rijk kunnen ook buurgemeenten, waterschappen of provincies betrokken zijn. Het maken van een algemene regeling die op alle specifieke situaties ziet is daarom niet realistisch. In de praktijk weten overheden elkaar te vinden. Het Rijk neemt hierin zijn verantwoordelijkheid en blijft actief betrokken.[205] Artikel 2.2 van de Omgevingswet, dat bepaalt dat bestuursorganen rekening met elkaar moeten houden en zo nodig moeten afstemmen, onderstreept het belang van afstemming en samenwerking.

Paragraaf 7.1 van de nota van toelichting bij het Bkl is op dit punt verder verduidelijkt.

18. Kaderrichtlijn Water (Krw)[206]

Artikel 4, eerste lid, van de Krw bepaalt onder meer dat vanaf 2015 voor alle oppervlakte- en grondwaterlichamen in principe een 'goede oppervlaktewatertoestand'[207] respectievelijk 'goede grondwatertoestand'[208] moet zijn bereikt. De goede watertoestand is bereikt wanneer aan meerdere eisen voor concentraties en parameters wordt voldaan. Daarbij wordt bij een goede oppervlaktewatertoestand onderscheid gemaakt tussen de 'goede chemische toestand' en de 'goede ecologische toestand' en bij een goede grondwatertoestand tussen de 'goede chemische toestand' en de 'goede kwantitatieve toestand'. De toestand van een waterlichaam wordt bepaald door de laagste klasse van de chemische of ecologische toestand (oppervlaktewater) dan wel chemische of kwantitatieve toestand (grondwater) waarin het waterlichaam verkeert.[209] Om de goede toestand te bereiken gelden voor de waterkwaliteit van een krw-oppervlaktewaterlichaam de omgevingswaarden genoemd in de artikelen 2.12 en 2.13 van het Bkl. Artikel 4.13 van het Bkl bepaalt dat met de vaststelling van een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma[210] tijdig moet worden voldaan aan deze omgevingswaarden.[211]
De ontwikkeling en het tijdig bereiken van deze omgevingswaarden wordt gevolgd door monitoring.[212] Als de resultaten van de monitoring daarvoor aanleiding geven, moeten de waterprogramma's

[204] Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 43, antwoord 46.
[205] Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 43, antwoord 44.
[206] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327/1).
[207] Artikel 2, onder 18, van de Krw.
[208] Artikel 2, onder 20, van de Krw.
[209] Artikel 2, onder 17 en 19, van de Krw.
[210] Programma's als bedoeld in artikelen 3.7, 3.8, tweede lid, en 3.9, tweede lid, van de Omgevingswet.
[211] Voor grondwaterlichamen geldt een vergelijkbare systematiek: zie de artikelen 2.15 en 2.16 juncto artikel 4.14 Bkl.
[212] Hoofdstuk 20 van de Omgevingswet en paragraaf 10.2.2 van het Bkl. In die paragraaf is – anders dan in paragraaf 13.3.2 van de toelichting bij het Bkl staat – geen monitoringsfrequentie opgenomen.

worden aangepast.[213] Blijkens de toelichting dient dit bij de eerstkomende of daaropvolgende herziening te geschieden.[214] Daarbij kan gekozen worden voor het opnemen van extra of andere maatregelen, zodat wel aan de omgevingswaarde kan worden voldaan.

Naast deze doelstelling van het bereiken van een goede toestand legt artikel 4, eerste lid, van de Krw voor oppervlakte- en grondwaterlichamen tevens de verplichting op om achteruitgang van de toestand te voorkomen.[215] Deze doelstelling moet blijkens artikel 4.15 van het Bkl worden bereikt via het instrument van de waterprogramma's.[216] Hierdoor is de eis van 'geen achteruitgang' een onderdeel van de beleidscyclus (gekoppeld aan de programma's) en gekoppeld aan de verplichting om met behulp van deze programma's te voldoen aan de omgevingswaarden van de goede toestand in krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen.

Het Bkl legt ten slotte de verplichting op dat een wateractiviteit[217], waarop een aangevraagde omgevingsvergunning betrekking heeft, verenigbaar moet zijn met de in artikel 8.85 van het Bkl genoemde belangen, waarbij rekening wordt gehouden met de waterprogramma's die zijn vastgesteld voor het deel van het watersysteem waarop de aanvraag betrekking heeft. Aanvragen voor omgevingsvergunningen worden dus niet rechtstreeks getoetst aan de aan de Krw ontleende waterkwaliteitsnormen, maar aan de waterprogramma's. In de toelichting bij het Bkl[218] staat dat als bij de beoordeling van een aanvraag aan de hand van de relevante waterprogramma's blijkt dat er – gelet op de bestaande waterkwaliteit, de overige maatregelen en de daarin geformuleerde doelstellingen – geen ruimte meer is voor nieuwe projecten of activiteiten, de omgevingsvergunning geweigerd moet worden. Deze werkwijze is in lijn met jurisprudentie van het Hof van Justitie, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat uit de jurisprudentie van het Hof[219] volgt dat artikel 4, eerste lid, van de Krw dwingend voorschrijft dat lidstaten ook bij de vergunningverlening voor een specifiek project de nodige maatregelen ten uitvoer leggen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen. Het gaat niet om slechts in programmatische bewoordingen geformuleerde, eenvoudige doelstellingen van beheersplanning. Dit betekent dat een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een wateractiviteit dient te worden geweigerd als dit project in strijd is met de doelstellingen van geen achteruitgang en het bereiken van een goede toestand. Hoewel in artikel 8.85 van het Bkl – dat ziet op de aanvraag voor een dergelijke omgevingsvergunning – is bepaald dat rekening moet worden gehouden met de waterprogramma's waarin beide doelstellingen uit de Krw zijn opgenomen, biedt dit volgens de Afdeling beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag.[220] Hiermee is niet verzekerd dat een omgevingsvergunning wordt geweigerd als dit project in strijd is met de doelstellingen van geen achteruitgang en het bereiken van een goede toestand.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling in artikel 8.85 van het Bkl te voorzien in een dwingende toetsing aan de waterprogramma's.

Reactie op punt 18 van het advies

De opmerkingen van de Afdeling zijn aanleiding geweest om opnieuw naar de relatie tussen Krw-doelen, waterprogramma's en beoordelingsregels te kijken. Dat heeft ertoe geleid dat artikel 8.85 Bkl (artikel 8.84, nieuw) is aangepast. Met de aanpassing blijft wettelijk geborgd dat een vergunning niet verleend kan worden als er strijd ontstaat met de Krw-verplichtingen. Anders dan de Afdeling adviseerde is niet voorzien in direct dwingende toetsing aan waterprogramma's, vanwege de daaraan verbonden nadelen. De doorwerkingsconstructie waarbij 'rekening moet worden gehouden' met deze programma's bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten is in de eerste plaats van belang omdat daarin het algemene waterbeleid is vastgelegd. Dit betreft een veel breder

[213] Vergelijk artikel 3.10, tweede lid, en artikel 3.11 van de Omgevingswet.
[214] Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.13. Voor zover hierbij wordt gedoeld op de actualisering van stroomgebiedbeheerplannen die elke zes jaar dient plaats te vinden (zie artikel 8.9 van het Ob), wijst de Afdeling er op dat dit niet een passende termijn is als bedoeld in artikel 3.11 van de Omgevingswet.
[215] Het beginsel 'geen achteruitgang' wordt in de Krw niet verder uitgewerkt. In HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, Wezer, ECLI:EU:C:2015:433, punt 70, maakt het Hof duidelijk dat sprake is van achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, sub I, van de Krw zodra één van de kwaliteitselementen een klasse achteruitgaat, ongeacht of het oppervlaktewaterlichaam als geheel een klasse achteruit gaat. Het Hof bepaalt verder dat wanneer een kwaliteitselement reeds in de laagste toestandsklasse verkeert, iedere achteruitgang van dat element is verboden. Met artikel 4.15, tweede lid, van het Bkl wordt hieraan op een juiste wijze uitvoering gegeven, nu dit artikel bepaalt dat voorkomen moet worden dat een stof of kwaliteitselement in een lagere klasse komt, ook indien dit geen gevolgen heeft voor de toestandsklasse van het oppervlaktewaterlichaam zelf.
[216] Toelichting bij het Bkl, paragraaf 7.2.2 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.15.
[217] Als bedoeld in artikel 8.84, eerste lid, van het Bkl.
[218] Toelichting, paragraaf 11.10.
[219] HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, Wezer, ECLI:EU:C:2015:433, punten 31 t/m 50 en HvJ EU 4 mei 2016, C-346/14, Schwarze Sulm, ECLI:EU:C:2016:322, punten 53–56.
[220] Zie ook de toelichting bij het Bkl over instructieregels van basistype 2 (rekening houden met), paragraaf 2.3.2.3.

spectrum dan alleen het waterkwaliteitsbeleid zoals dat is vastgesteld ter implementatie van de Krw. Gemotiveerd afwijken in concrete gevallen moet hiervoor mogelijk blijven. Daarnaast is veel van dit beleid in te algemene termen geformuleerd om te kunnen werken met de dwingender doorwerkingsconstructie 'in acht nemen'. In paragraaf 11.10 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Bkl is verduidelijkt hoe genoemd artikel zich verhoudt met de regulering onder de Waterwet.

Artikel 8.85 (*artikel 8.84, nieuw*) ziet, anders dan de beoordelingsregels van de Waterwet, alleen op wateractiviteiten die het Rijk vergunningplichtig stelt. Om een goede implementatie van de Krw te borgen zullen de hier opgenomen regels ook moeten gelden voor omgevingsvergunningen voor activiteiten met gevolgen voor een watersysteem die in een waterschapsverordening of omgevingsverordening in het leven worden geroepen. Daarom zijn de artikelen 6.2 en 7.12 in het Bkl ingevoegd, die regelen dat waterschappen respectievelijk provincies verplicht zijn om aan te sluiten bij het generieke toetsingskader voor vergunningen voor wateractiviteiten op rijksniveau, voor zover dat voortvloeit uit de kaderrichtlijn water.

De opmerkingen van de Afdeling hebben verder nog tot enkele aanpassingen in artikel 4.15 van het Bkl geleid. Deze aanpassingen zijn opgenomen om te verduidelijken dat de bepaling in overeenstemming is met jurisprudentie van het Hof van Justitie waarnaar de Afdeling verwijst.

F. NADEELCOMPENSATIE

In het wetsvoorstel is voorzien in een nieuw systeem voor nadeelcompensatie voor het omgevingsrecht. Dit systeem bevat een specifieke regeling ten opzichte van de nog in werking te treden Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.[221] In het algemeen deel van dit advies is reeds ingegaan op het onderdeel nadeelcompensatie in het kader van houvast voor burgers en bedrijven in het licht van globale en flexibele omgevingsplannen. Daarnaast worden hier enkele specifieke opmerkingen gemaakt.

19. Schaduwschade

In de huidige systematiek is onder meer het bestemmingsplan een schadeveroorzakend besluit. Dat heeft tot gevolg dat na vaststelling van het plan (tot vijf jaar nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden) degenen die menen schade van dat plan te ondervinden, een verzoek tot vergoeding daarvan kunnen doen. Bij de beoordeling van een dergelijk verzoek, werd de in het nieuwe bestemmingsplan opgenomen juridische situatie vergeleken met de juridische situatie onder het voorgaande plan. Daardoor ging het in beginsel om hypothetische schade, op basis van een vergelijking van de maximale mogelijkheden in de plannen.
Doordat in de voorgestelde systematiek geen verzoek om schadevergoeding kan worden gedaan nadat het plan onherroepelijk is geworden, maar pas als uitvoering aan het plan wordt gegeven, kan er sinds dat moment veel tijd verstrijken tot het moment dat een dergelijk verzoek kan worden gedaan. In de tussentijd kan dit echter wel effecten voor belanghebbenden hebben.

a. Berekening van de schade

Aan het omgevingsplan kan uitvoering worden gegeven door verlening van een vergunning of door feitelijk handelen. Voor feitelijk handelen wordt de wijze van vaststelling van schade bepaald aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor en na het tijdstip van informatieverstrekking, dan wel het tijdstip van het begin van de activiteiten.[222] De wijze van vaststellen van de schade bij vergunningverlening, wordt niet in de wet geregeld. In de toelichting wordt vermeld dat dat de schade wordt vastgesteld aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak direct voor en direct na de verlening van de omgevingsvergunning.

De Afdeling mist hierbij een nadere toelichting van de wijze waarop bij de berekening van de waarde van de onroerende zaak rekening kan worden gehouden met het effect van waardevermindering door schaduwschade. De praktijk leert dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen de indirecte schade in de vorm van waardevermindering geleidelijk ontstaat en toeneemt. Zo kan een eerste schade ontstaan door publicatie van een beleidsdocument, zoals een omgevingsvisie, waarin die ontwikkeling wordt beschreven. De schade zal waarschijnlijk toenemen, wanneer diezelfde ontwikkeling in een omgevingsplan wordt opgenomen. De schade zal waarschijnlijk weer verder toenemen wanneer een vergunning wordt verleend ter uitvoering van dat plan dan wel wanneer de feitelijke uitvoering plaats vindt. Wanneer de feitelijke situatie direct vóór en direct na de vergunningverlening of de uitvoering

[221] Stb. 2013, 50. Hiermee wordt een algemene wettelijke regeling van nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht voorzien.
[222] Voorgesteld artikel 15.3, tweede lid, van de Omgevingswet.

worden vergeleken ter bepaling van de schade, zou dat betekenen dat de eerdere waardevermindering (door de omgevingsvisie en het omgevingsplan) buiten beschouwing blijft. Dat lijkt niet redelijk en is waarschijnlijk niet de bedoeling. Voornoemde potentiele waardevermindering acht de Afdeling des te meer van belang gelet op de verhoging van het forfaitaire bedrag voor het normaal maatschappelijk risico, waaraan hierna aandacht zal worden besteed.

De Afdeling adviseert de grondslag van de schadeberekening in geval van vergunningverlening alsnog in de wet vast te leggen. Daarnaast adviseert de Afdeling om in de toelichting daarbij evenals in de toelichting bij het feitelijk handelen nader in te gaan op de waardeberekening in het licht van de schaduwschade.

b. Uitzondering bij verkoop van woning

In het voorstel is een bepaling opgenomen om deze effecten deels te mitigeren in geval van aankoop van een woning.[223] Op grond hiervan wordt aan degene die een woning koopt na de vaststelling van een omgevingsplan niet tegengeworpen dat hij het risico heeft aanvaard op schade door het plan. Hij kan dus op het moment dat uitvoering wordt gegeven aan het plan, nog steeds om vergoeding van de op grond daarvan ontstane schade vragen. De toelichting vermeldt dat verkoper en koper naar verwachting met het behoud van het recht op schadevergoeding rekening zullen houden bij de vaststelling van de waarde van de onroerende zaak.[224]

De Afdeling constateert dat enerzijds hierdoor de kans bestaat dat de koper een vergoeding krijgt voor schade die nooit is geleden, namelijk als de planologische ontwikkeling en/of schade voor de verkoper zelf wel voorzienbaar was en is verdisconteerd in de prijs die de verkoper heeft betaald. Anderzijds is de tegenhanger van deze keuze dat degene die de woning verkoopt voordat het omgevingsplan wordt uitgevoerd, geen mogelijkheid heeft om schadevergoeding te vragen. Nu er wel reeds een omgevingsplan is vastgesteld waarin bepaalde mogelijkheden zijn opgenomen, zal dit effecten hebben op de marktwaarde van de woning, die de verkoper niet vergoed kan krijgen.[225] De Afdeling betwijfelt dan ook de in de toelichting neergelegde fictie dat de koper de reguliere prijs zal betalen, en na uitvoering van het plan de schade zelf kan claimen.

De Afdeling adviseert te overwegen in het voorstel een uitzondering te maken op het uitgangspunt dat nadeelcompensatie pas mogelijk is bij vergunningverlening of uitvoering, en wel voor het geval een onroerende zaak wordt verkocht na vaststelling van het omgevingsplan, maar voordat vergunning wordt verleend dan wel de feitelijke uitvoering ter hand wordt genomen. In dat geval wordt de indirecte schade immers al manifest op een eerder moment.[226] In een dergelijke situatie zou een representatieve, redelijkerwijs te verwachten invulling van het plan vergeleken moeten worden met een representatieve invulling van de oude planologische situatie. Die vergelijking levert dan het nadeel voor de verkoper op. Aan de koper, die de koopprijs zal hebben afgestemd op het nieuwe omgevingsplan, kan dan uiteraard in zoverre de voorzienbaarheid van (de representatieve invulling van) het plan worden tegen geworpen. Bij een representatieve invulling zou bij gebleken hogere feitelijke schade een nader verzoek van de koper om schadevergoeding mogelijk moeten zijn. De Afdeling realiseert zich daarbij dat hiermee een afwijking van de nieuwe systematiek zou ontstaan, doch dit is slechts nodig voor bijzondere situaties als correctie op het algemene regime.

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

Reactie op punt 19 van het advies

a. Berekening van de schade

De Afdeling adviseert om, in het geval dat de omgevingsvergunning de schadeoorzaak is, de grondslag van de schadeberekening alsnog in de wet vast te leggen. Hoewel ook voor de gevallen dat de omgevingsvergunning de schadeoorzaak is, de grondslag al blijkt uit het systeem van nadeelcompensatie dat volgt uit het voorgestelde artikel 15.1 van de Omgevingswet, bestaat tegen het expliciet opnemen van een dergelijke grondslag geen bezwaar. Het legt voor gevallen van indirecte schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak de peildatum vast, en biedt burgers en bedrijven op dat punt meer houvast. Daarom is het wetsvoorstel conform het advies van de Afdeling aangevuld met een nieuw artikel 15.3 (schadebepaling als een omgevingsvergunning is vereist).

[223] Voorgesteld artikel 15.4 van de Omgevingswet.
[224] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 15.4 van de Omgevingswet.
[225] Zie bijvoorbeeld I.P.A. van Heijst, 'Schadeoorzaken en schaduwschade in de nieuwe Omgevingswet', O&A 2017/64.
[226] Vergelijk J.H.M. Huijts en C.W. Backes, 'Reden tot discussie over het Nederlandse planschadestelsel?', TO 2015, 3.

De Afdeling adviseert daarnaast om in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet nader in te gaan op de waardeberekening in het licht van schaduwschade. De toelichting is op dit punt aangevuld.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling wordt nog opgemerkt dat de lijn die in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet is gekozen, is dat schade wordt vergoed op basis van activiteiten die daadwerkelijk worden verricht en niet op basis van plannen. Inherent aan die lijn is dat tussentijdse waardeschommelingen – ten voor- of nadele van de burger – niet bij de vaststelling van de schade worden betrokken.

Verwacht wordt dat het effect van het omgevingsplan op tussentijdse waardeschommelingen beperkt zal zijn. Het omgevingsplan is maar één van de factoren die van invloed zijn op de waarde van een onroerende zaak. De waarde van een onroerende zaak wordt ook bepaald door andere factoren, zoals de ligging van de zaak en algemene economische en financiële ontwikkelingen. Bijvoorbeeld als sprake is van een hoogconjunctuur in de economie. In de regel zal de schade zich pas manifesteren als een activiteit op grond van het omgevingsplan daadwerkelijk wordt verricht.

Het effect dat de Afdeling hier beschrijft kan zich overigens ook onder de geldende wetgeving voordoen. Artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening kent al een aantal mogelijkheden om het aangrijpingspunt van bestemmingsplan naar uitwerking of binnenplanse afwijking te verleggen. Niet gebleken is dat dit effect in de praktijk tot onredelijke uitkomsten leidt.

b. Uitzondering bij verkoop van woning

In het wetsvoorstel voor de Invoeringswet wordt ten opzichte van de geldende wetgeving voorgesteld om het moment dat om vergoeding van (indirecte) schade kan worden gevraagd, te verleggen van de inwerkingtreding van een plan naar het moment dat een omgevingsvergunning wordt verleend of met een activiteit is begonnen.[227] Op grond van de geldende wetgeving wordt schade vergoed aan de hand van de maximale mogelijkheden die het plan biedt, ook als later blijkt dat niet van alle mogelijkheden gebruik is gemaakt. Schadevergoeding op basis van planmaximalisatie wordt als een belemmering gezien voor het maken van globale bestemmingsplannen, omdat het risico op schade aanzienlijk is. Het voorstel tot het verleggen van het moment dat om schadevergoeding kan worden verzocht, leidt tot een realistischer schadevergoeding, waarmee de praktijk naar verwachting beter uit de voeten kan en belemmeringen voor het maken van globale en flexibele omgevingsplannen worden weggenomen.

Het wetsvoorstel voorziet ook in een regeling voor gevallen waarbij het schadevergoedingsmoment wordt verlegd naar de vergunning of de activiteit en de koper niet beroeps- of bedrijfsmatig handelt. In die gevallen heeft de koper het risico niet aanvaard als hij aankoopt na vaststelling van het omgevingsplan.[228] Het recht op schadevergoeding blijft zo behouden en gaat van de verkoper over op de koper. Naar verwachting wordt een mogelijk waardedrukkend effect van nog niet benutte mogelijkheden van een omgevingsplan met deze regeling ten minste in enige mate beperkt. Een dergelijke regeling kan bijdragen aan een vermindering van nadelige effecten die omgevingsplan mogelijk kan hebben.

De Afdeling adviseert een uitzondering te maken op het verleggen van het schademoment voor de gevallen dat de verkoper de onroerende zaak verkoopt in de periode dat een omgevingsplan in werking is getreden, maar nog geen vergunning voor de activiteit is verleend of nog niet met de activiteit is begonnen. De situatie waarop de geadviseerde uitzondering op het verleggen betrekking heeft, kan zich in de praktijk vaak voordoen. Verwacht wordt dat de situatie dus niet uitzonderlijk zal zijn. Als het advies van de Afdeling zou worden overgenomen, wordt afbreuk gedaan aan het voorstel om het moment dat om schadevergoeding kan worden verzocht, te verleggen van plan naar vergunning of het verrichten van de activiteit. Inpassing van het advies van de Afdeling in het wetsvoorstel zou leiden tot een hybride stelsel, waarbij schadevergoeding zowel na vaststelling van het omgevingsplan als na vergunningverlening of verrichting van de activiteit mogelijk is. De risico's op schade zouden daardoor weer toenemen. Daardoor dreigt opnieuw een belemmering voor globale planvorming te ontstaan. Om die belemmering weg te nemen, is juist een schaderegeling beoogd die beter aansluit op wat er in werkelijkheid gebeurt.

Bij een hybride systeem worden in de praktijk ook diverse uitvoeringsproblemen verwacht. Het is namelijk lastig om al bij het vaststellen van een omgevingsplan te bepalen wat de 'redelijkerwijs te verwachten invulling' zal zijn. Dat geldt zeker voor een omgevingsplan met een brede reikwijdte dat

[227] Artikel 15.3, tweede lid (artikel 15.4, tweede lid (nieuw)).
[228] Artikel 15.4 (artikel 15.5 (nieuw)).

veel ruimte laat aan burgers en bedrijven om te komen met eigen initiatieven. Ook verdient een schadesysteem met één schademoment de voorkeur boven een situatie met meerdere schadeoorzaken. Dat zou tot onduidelijkheid voor betrokkenen en hogere bestuurslasten kunnen leiden. Met de door de Afdeling voorgestelde uitzondering kan schadevergoeding zowel door de verkoper worden verkregen bij verkoop van de onroerende zaak, als daarna door de koper als de vergunning is verleend of de activiteit daarna wordt verricht. Daarbij kunnen diverse toerekeningsvragen opkomen, zoals de vraag welk deel van de schade aan het omgevingsplan en welk deel aan de omgevingsvergunning kan worden toegerekend, of welk deel van de schade kan worden verhaald op de initiatiefnemer. Om de genoemde redenen is het wetsvoorstel op het onderdeel van het verleggen van het schademoment niet aangepast.

20. Opeenvolgende schademomenten

In het wetsvoorstel is geen verjaringstermijn opgenomen. Daarmee zal de regeling in de nog niet in werking getreden Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten op dat punt gaan gelden. Op grond daarvan kan het bestuursorgaan de aanvraag afwijzen indien op het tijdstip van de aanvraag vijf jaren zijn verstreken na aanvang van de dag na die waarop de benadeelde bekend is geworden zowel met de schade als met het voor de schadeveroorzakende gebeurtenis verantwoordelijke bestuursorgaan, en in ieder geval na verloop van twintig jaren nadat de schade is veroorzaakt. Indien een aanvraag betrekking heeft op schade veroorzaakt door een besluit waartegen beroep kan worden ingesteld, vangt de termijn van vijf jaren niet aan voordat dit besluit onherroepelijk is geworden.[229]

De Afdeling merkt op dat nu niet langer het plan het schademoment creëert, er meerdere schadeveroorzakende momenten kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld door het stapsgewijs vergunnen van een woonwijk of een bedrijventerrein, of het binnen een pand diverse malen wijzigen van het gebruik. In het voorstel wordt wel aandacht besteed aan anticumulatie van het forfait in die situatie,[230] maar lijkt ervan te worden uitgegaan dat een betrokkene bij iedere wijziging opnieuw schadevergoeding moet vragen. Daarbij wordt geen aandacht besteed aan de vraag of belanghebbenden hun claims ook kunnen 'opsparen' en pas voor het eerst verzoeken om schadevergoeding na een serie van ontwikkelingen. Het lijkt dan niet redelijk om een beperkte invulling aan de nog in werking te treden bepaling van de Awb te geven, waarbij aan belanghebbenden wordt tegengeworpen niet bij de eerste uitvoeringshandeling reeds om schadevergoeding te hebben verzocht.

De Afdeling adviseert om hier nader op in te gaan in de toelichting.

Reactie op punt 20 van het advies

In paragraaf 2.1.2.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.7, tweede en derde lid, (*nieuw*) bij het wetsvoorstel voor de Invoeringswet is conform het advies van de Afdeling ingegaan op de vraag onder welke omstandigheden benadeelden hun aanvraag om schadevergoeding kunnen opsparen zonder de verjaring van hun vordering tegengeworpen te krijgen.

De voorgestelde nadeelcompensatieregeling biedt de benadeelde de keuze tussen het doen van een gebundelde aanvraag om schadevergoeding of het doen van opeenvolgende aanvragen als verschillende oorzaken de schade hebben veroorzaakt. Die keuze is er overigens alleen als voor ieder van de schadeoorzaken hetzelfde bestuursorgaan bevoegd is op de aanvraag om schadevergoeding te beslissen.

De toepasselijkheid van artikel 4:131 Awb heeft tot gevolg dat een verzoek om schade vijf jaar na het onherroepelijk worden van het schadeveroorzakende besluit, of tot vijf jaar (en in ieder geval na verloop van twintig jaar) na het bekend worden met de schade en het verantwoordelijke bestuursorgaan, kan worden afgewezen door het bestuursorgaan. De keuze om de aanvang van de verjaringstermijn te koppelen aan een afzonderlijke schadeoorzaak is gemaakt bij de totstandkoming van titel 4.5 Awb. Daarbij is bepaald dat het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op de aanvraag om schadevergoeding niet verplicht, maar bevoegd is om de aanvraag af te wijzen als de verjaringstermijn is verstreken.

Degene die schade ervaart hoeft niet direct in actie te komen door een aanvraag om schadevergoeding in te dienen. Hij kan eerst een ontwikkeling verder afwachten en daarna een gebundelde aanvraag om schadevergoeding indienen. Verwacht mag worden dat een termijn van vijf jaar in het

[229] Artikel 4:131 Awb.
[230] Voorgesteld artikel 15.6, tweede en derde lid, van de Omgevingswet.

algemeen voldoende zal zijn om een aanvraag om schadevergoeding in te dienen naar aanleiding van besluiten en activiteiten die met elkaar samenhangen. Mocht de termijn voor een of meerdere schadeoorzaken toch zijn verstreken, dan kan het bestuursorgaan de aanvraag om schadevergoeding deels afwijzen, maar dat is niet verplicht.

Het voorgestelde artikel 15.6, tweede en derde lid, (*artikel 15.7, tweede en derde lid*, (nieuw)) van de Omgevingswet bevat voorzieningen om tegemoet te komen aan de benadeelde die wordt geconfronteerd met verschillende schadeoorzaken die met elkaar samenhangen.

Als de benadeelde een gebundelde aanvraag indient, die ziet op schade ontstaan door meerdere schadeveroorzakende besluiten die onderling met elkaar samenhangen, wordt het wettelijke forfait van het voorgestelde artikel 15.6, eerste lid, (*artikel 15.7, eerste lid*, (nieuw)) toegepast op het totale schadebedrag van die gebundelde aanvraag. Voor een gebundelde aanvraag om schadevergoeding kan bijvoorbeeld gedacht worden aan schade door de bouw van een woning in de plaats van een verouderde bedrijfsloods, waarvoor een boom moet worden gekapt, en waaraan later een garage met uitweg wordt toegevoegd. Het forfait wordt in die gevallen dus niet op iedere schadeoorzaak afzonderlijk toegepast, maar op het gehele schadebedrag van de verschillende oorzaken tezamen.

De aanvrager kan ook afzonderlijke aanvragen om schadevergoeding indienen. Het bestuursorgaan dat de aanvragen om schadevergoeding ontvangt, kan ambtshalve of op verzoek toepassing geven aan artikel 15.6, derde lid, (*artikel 15.7, derde lid*, (nieuw)) en het forfait slechts eenmaal toepassen op schade door meerdere besluiten.

Het voorgestelde artikel 15.6, tweede en derde lid, (*artikel 15.7, tweede en derde lid*, (nieuw)) van de Omgevingswet en de daarbij behorende toelichting zijn naar aanleiding van het advies van de Afdeling verduidelijkt.

21. Forfait

In het voorstel wordt bij indirecte schade het normaal maatschappelijk risico op in ieder geval vijf procent gesteld (forfait).[231] Volgens de toelichting is de reden voor het vaststellen van een forfait de behoefte aan voorspelbaarheid van de uitkomsten van schadeprocedures en wordt de rechtszekerheid vergroot.[232] Verder wordt overwogen dat in de praktijk geregeld een hoger percentage dan het thans op grond van de Wro bestaande minimumforfait van twee procent in mindering wordt gebracht op de schade.

De Afdeling constateert dat in de nog niet in werking getreden Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten geen forfait voor het normaal maatschappelijk risico is opgenomen. Met de verhoging voor het omgevingsrecht van twee naar vijf procent wordt de drempel voor vergoeding verhoogd: door de vaststelling op vijf procent zullen er gevallen zijn die onder het huidige recht wel een beroep op schadevergoeding kunnen doen, maar dat onder het nieuwe recht niet meer zullen kunnen. Op zichzelf is het voorzien in meer duidelijkheid en voorspelbaarheid van de uitkomst van schadevergoedingsprocedures een goede ontwikkeling. De Afdeling ziet evenwel niet in hoe het vaststellen van het forfait op in ieder geval op vijf procent dit bereikt, nu dan even goed als de vaststelling op minimaal twee procent ruimte laat om het hoger vast te stellen. Het enige dat bereikt wordt is dat in ieder geval niet onder de vijf procent kan worden gegaan. De Afdeling meent dat als beoogd is de rechtszekerheid en voorspelbaarheid te dienen, het percentage vastgesteld zou moeten worden zonder een afwijkingsmogelijkheid om toch een hoger percentage aftrek vast te stellen. Zo de regering meent dat er op voorhand situaties zijn waar dit tot ongewenste resultaten zou leiden, kan ervoor worden gekozen voor andere categorieën een ander percentage vast te stellen.

De Afdeling adviseert in artikel 15.6, eerste lid, de woorden 'in ieder geval' te schrappen en zo nodig te bezien of differentiatie nodig is en andere vaste categorieën dienen te worden vastgesteld.

Reactie op punt 21 van het advies

Om tot uitdrukking te brengen dat schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak tot op zekere hoogte een normaal maatschappelijk risico is, bevatte het wetsvoorstel voor de Invoeringswet, zoals dat aan de afdeling is voorgelegd, een forfait van 'in ieder geval' vijf procent. Het werken met een forfait is, zoals de Afdeling terecht samenvat, ingegeven door de behoefte om alle betrokkenen bij een schadeprocedure meer duidelijkheid te bieden over de uitkomst van schadeprocedures. De Afdeling beschouwt het voorzien in meer duidelijkheid en voorspelbaarheid van de uitkomst

[231] Voorgesteld artikel 15.6 van de Omgevingswet.
[232] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 15.6 van de Omgevingswet.

van schadevergoedingsprocedures als een goede ontwikkeling.

Inderdaad komt het schrappen van de woorden 'in ieder geval' ten goede aan de voorspelbaarheid over de uitkomst van schadeprocedures. Het voorgestelde artikel 15.6, eerste lid, (*artikel 15.7, eerste lid (nieuw*), van de Omgevingswet is, evenals de bijbehorende toelichting, conform dit advies van de Afdeling aangepast. Dit betekent dat als indirecte schade bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak, de aftrek op de schadevergoeding altijd 5% bedraagt van de waarde van de onroerende zaak die het voor de peildatum had.

Conform het advies is bezien of er aanleiding is om te differentiëren naar andere vaste categorieën. Dat bleek niet het geval. Elke differentiatie of uitzondering zou weer afbreuk doen aan de behoefte om te voorzien in meer duidelijkheid over de uitkomst van een schadeprocedure. Overigens is het vaste forfait alleen van toepassing op indirecte schade die bestaat uit waardevermindering van een onroerende zaak en daarmee beperkt tot één categorie of type schade.

Ook wat betreft het aanwijzen van vaste categorieën is het wetsvoorstel naar aanleiding van het advies van de Afdeling aangepast. De grondslag die het voorgestelde artikel 15.6, vierde lid, (*artikel 15.7, vierde lid, (nieuw)*) van de Omgevingswet biedt om bij algemene maatregel van bestuur gevallen aan te wijzen, blijft na de aanpassing beperkt tot gevallen, waarvan kan worden vastgesteld dat de schade op voorhand niet uitstijgt boven het normaal maatschappelijke risico. Concreet komt dat neer op het schrappen van de woorden 'of slechts gedeeltelijk' in dat artikellid. Daarmee ontbreekt de grondslag om voor bepaalde categorieën van activiteiten een hoger (of lager) vast forfait dan 5% vast te stellen. Dat komt ten goede aan de duidelijkheid over de uitkomst van schadeprocedures en aan duidelijkheid over de reikwijdte van deze grondslag en geeft benadeelden houvast over de uitkomst van de schadeprocedure.

22. Feitelijk handelen als peilmoment

Op grond van het voorstel is het moment van uitvoeren van het plan het moment waarop schadevergoeding kan worden gevraagd. Dat kan het moment van vergunningverlening zijn, maar ook het moment van feitelijk handelen.[233] In de toelichting is aangegeven dat naar aanleiding van de opmerkingen op de consultatiereactie dat het moment van feitelijk handelen onduidelijk kan zijn, een regeling zal worden bezien voor een nadere informatieplicht.[234]

Hiervoor is ingegaan op enkele gevolgen van het verschuiven van de mogelijkheid van het verzoeken om planschade van het plan naar de uitvoering van het plan. Dat levert reeds complexe situaties op als het gaat om vergunningverlening, maar voor de situaties waarin het feitelijk handelen maatgevend is dit nog complexer.[235] Gelet op de extra nadelen die aan dit punt kleven, zoals mede uiteen gezet in het algemeen deel van dit advies, acht de Afdeling het van belang dat reeds bij het wetsvoorstel inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze aan de bezwaren tegemoet kan worden gekomen door de invulling van de informatieplicht dan wel anderszins. Alleen dan kan een afweging worden gemaakt of de voordelen van deze keuze opwegen tegen de nadelen daarvan.

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

Reactie op punt 22 van het advies

In paragraaf 2.1.2.6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Invoeringswet, dat handelt over de voorgestelde afdeling 15.1 van de Omgevingswet, is op hoofdlijnen het verloop van de procedure geschetst als een omgevingsvergunning of het verrichten van de activiteit het aangrijpingspunt vormt voor de aanvraag om schadevergoeding voor indirecte schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak. Om het verloop van de procedure goed vast te leggen bij activiteiten waarvoor geen vergunningplicht geldt, is naar aanleiding van het advies het voorgestelde artikel 15.3 (*artikel 15.4 (nieuw)*) van de Omgevingswet aangepast. Voorgesteld wordt om bij dat artikel ook de peildatum en de aanvang van de verjaringstermijn vast te leggen als een meldings- of informatieplicht geldt.

In het wetsvoorstel is, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, verder voorzien in een wettelijke grondslag om bij algemene maatregel van bestuur regels op te nemen over een informatie-

[233] Voorgestelde artikelen 15.1 en 15.3 van de Omgevingswet. Op grond van het voorgestelde artikel 15.3, eerste lid, kan de aanvraag om schadevergoeding worden ingediend als degene die de activiteit gaat verrichten aan het bevoegd gezag informatie over die activiteit heeft verstrekt volgens de regels die daarvoor gelden of met de activiteit is begonnen.
[234] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 15.3, eerste lid, van de Omgevingswet.
[235] Zie ook A.G.A. Nijmeijer, 'Globale omgevingsplanregels en planschaderisico: een nieuwe planschaderegeling nodig?', O&A 2017/63.

verplichting (zie voorgesteld artikel 15.10 (*nieuw*) van de Omgevingswet). De instructieregels kunnen gaan over het instellen van een informatieverplichting die de indiening van een aanvraag om schadevergoeding faciliteert voor schade door activiteiten waarvoor geen vergunning-, meldings- of informatieplicht geldt.

Verwacht wordt dat verreweg de meeste activiteiten die schade kunnen veroorzaken, worden gedekt door vergunning, meldings- of informatieplichten die zullen bestaan op grond van de Omgevingswet.

Een deel van de regels over de fysieke leefomgeving wordt gesteld op decentraal niveau. Voor deze regels is het niet van tevoren duidelijk of en voor welke activiteiten een vergunning-, meldings- of informatieplicht opgenomen wordt. Er mag op vertrouwd worden dat decentrale overheden bij het opstellen van hun regels voldoende oog hebben voor de consequenties voor de afhandeling van nadeelcompensatie. Bij de vormgeving van deze decentrale regelgeving zal dan ook besloten moeten worden of er voor bepaalde activiteiten een informatieverplichting, als vangnet in het kader van nadeelcompensatie, nodig is.

Voor het geval dat er in de praktijk desondanks behoefte blijkt te zijn om een aanvullende informatieverplichting in het leven te roepen, is de grondslag om hierover instructieregels te stellen, in artikel 15.10 opgenomen. Op basis van de bestaande en mogelijk aanvullende informatieplichten, kan de benadeelde weten wanneer een aanvraag om schadevergoeding kan worden ingediend. In het naar aanleiding van punt 19, onder a, van het advies toegevoegde artikel 15.3 en het al eerder opgenomen artikel 15.3 (*artikel 15.4 (nieuw)*) is vastgelegd welke peildatum geldt als de vergunning of een meldings- of informatieplicht het aangrijpingspunt is. Dat biedt voldoende houvast aan de benadeelde.

G. BIJZONDERE ONDERWERPEN

23. Voorbereidingsprocedure omgevingsvergunningen

Voor de voorbereiding van omgevingsvergunningen gaat de Omgevingswet uit van twee procedures: de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure houdt kort gezegd in dat de overheid een besluit neemt waartegen bezwaar kan worden gemaakt en daarna beroep kan worden ingesteld. De uitgebreide procedure houdt kort gezegd in dat de overheid eerst een ontwerpbesluit neemt waarop iedereen kan reageren door het indienen van zienswijzen; daarna wordt een besluit genomen en kan beroep worden ingesteld.

a. Uitgebreide procedure op verzoek of met instemming van de aanvrager

Het uitgangspunt in de Omgevingswet is dat voor omgevingsvergunningen de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is.[236] De uitgebreide procedure is van toepassing wanneer het Ob dat bepaalt. In hoofdzaak komt de uitwerking in het Ob erop neer dat de uitgebreide procedure van toepassing is wanneer daartoe Unie- of internationaalrechtelijke verplichtingen bestaan.[237]

De reden voor het uitgangspunt dat voor omgevingsvergunningen de reguliere procedure van toepassing is, is dat de beslistermijnen voor de reguliere procedure korter zijn dan voor de uitgebreide procedure. De termijn voor het nemen van een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning is in het geval van de reguliere procedure in beginsel acht weken.[238] In het geval van de uitgebreide procedure is dat in beginsel zes maanden.[239] De gedachte is dat procedures in het Omgevingsrecht sneller en voortvarender zullen verlopen wanneer vaker (dan nu) de reguliere procedure van toepassing is.

De toelichting[240] vermeldt evenwel dat er activiteiten zijn waarin de uitgebreide procedure voordelen biedt. Dat kan volgens de toelichting bijvoorbeeld het geval zijn bij een aanvraag voor een grootschalig project, die een complexe afweging vergt en waartegen naar verwachting meerdere belanghebbenden bedenkingen hebben. De Invoeringswet maakt het daarom mogelijk om – in lijn met de motie Meijer c.s.[241] – in gevallen waarin de reguliere procedure van toepassing is op verzoek of met instemming van de aanvrager de uitgebreide procedure toe te passen. In andere gevallen kan het bevoegd gezag de uitgebreide procedure niet bij besluit van toepassing verklaren.

---

[236] Artikel 16.62 van de Omgevingswet.
[237] Zie artikel 8.22 van het Ob.
[238] Zie artikel 16.64, eerste lid, van de Omgevingswet.
[239] Zie artikel 16.65, eerste lid, van de Omgevingswet, samen met artikel 3.18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
[240] Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.5 (Toepassing uitgebreide procedure omgevingsvergunning).
[241] Kamerstukken I 2016/17, 33 118, AB.

Aldus wordt in de Invoeringswet voorgesteld om de keuze voor het toepassen van de uitgebreide procedure in gevallen waarin de reguliere procedure van toepassing is, primair te beleggen bij de initiatiefnemer. De toelichting vermeldt dat aan het bevoegd gezag geen zelfstandige bevoegdheid is toegekend om bij besluit alsnog de uitgebreide procedure toe te passen, omdat dit zou leiden tot onvoorspelbaarheid voor de aanvrager die plotseling wordt geconfronteerd met de uitgebreide procedure die zes maanden in beslag neemt.

De Afdeling merkt op dat deze motivering voor de keuze om de procedure primair in handen te leggen van de initiatiefnemer niet evenwichtig is. In het omgevingsrecht zijn immers, zeker bij grootschalige projecten, doorgaans vele belanghebbenden betrokken. Ook zij hebben belang bij voorspelbaarheid over de toe passen procedure, zodat zij weten of ze een bezwaarschrift moeten indienen of zienswijzen naar voren moeten brengen.[242] De toelichting gaat aan de positie van belanghebbenden voorbij. Daar komt bij dat de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht is dat het bestuursorgaan bepaalt welke procedure van toepassing is.[243] Daar wordt nu van afgeweken.

De Afdeling adviseert de keuze om primair de aanvrager te laten kiezen voor de uitgebreide procedure alsnog dragend te motiveren en anders het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat het bestuursorgaan overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht kan besluiten tot toepassing van de uitgebreide procedure.

b. Geen aanzienlijke nadelige effecten op de gezondheid van de mens of het milieu

Zoals hiervoor opgemerkt komt de uitwerking in het Ob er in hoofdzaak op neer dat dat de uitgebreide procedure van toepassing is wanneer daartoe Unie- of internationaalrechtelijke verplichtingen bestaan. Het Ob bevat hierop een uitzondering: wanneer het gaat om een wijziging van een omgevingsvergunning die 'geen aanzienlijke nadelige effecten heeft op de gezondheid van de mens of het milieu', dan is de reguliere procedure van toepassing.[244]

De toelichting[245] geeft aan dat deze uitzondering is opgenomen met het oog op het Europese en internationale recht. Daaruit volgt, kort samengevat en voor zover hier van belang, dat de uitgebreide procedure niet hoeft te worden gevolgd wanneer het gaat om een 'niet belangrijke wijziging'. Ook wordt volgens de toelichting met deze uitzondering beoogd de regeling in de Wabo voort te zetten die bepaalt dat de reguliere procedure van toepassing is voor een wijziging 'die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan'.[246] Verder merkt de toelichting[247] op dat in de consultatieversie van het Ob de term 'niet belangrijke wijzigingen' werd gehanteerd, maar dat deze term naar aanleiding van de consultatie en een toezegging in de Eerste Kamer nu is verduidelijkt.

De Afdeling merkt op dat het criterium 'geen aanzienlijke nadelige effecten heeft op de gezondheid van de mens of het milieu' wat specifieker is dan 'niet belangrijke wijziging', maar nog altijd tamelijk vaag is. Uit de toelichting wordt duidelijk dat voor dit criterium wordt gekozen in plaats van het bestaande criterium in de Wabo, omdat het meer ruimte laat en daarom naar verwachting meer wijzigingen van omgevingsvergunningen met de reguliere procedure kunnen worden afgehandeld. Dat zorgt voor kortere beslistermijnen. Dit gaat er echter aan voorbij dat juist door het ruimere criterium waar nu voor wordt gekozen gemakkelijk discussies kunnen ontstaan met procedurele complicaties die uiteindelijk ook tijdrovend zijn. Het bestaande criterium in de Wabo is wat duidelijker en de huidige rechtspraktijk kan met dit criterium goed uit te voeten.

De Afdeling adviseert aan te sluiten bij het criterium van de Wabo.

c. Beslistermijn in geval tevens instemming is vereist van een ander bestuursorgaan

De termijn voor het nemen van een beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning in het geval van de reguliere procedure bedraagt in beginsel acht weken of, als instemming van een ander bestuursorgaan nodig is, twaalf weken na ontvangst van de aanvraag.[248]

In het advies over de Omgevingswet is door de Afdeling de vraag gesteld of bestuursorganen over

---

[242] Vergelijk V.M.Y. van 't Lam en A.G.A. Nijmeijer, 'Op een beweeglijk standpunt sta je het sterkst. Pleidooi tegen de introductie van de uitgebreide procedure 'op aanvraag'', in: M en R 2017/62, afl. 50, blz. 60-74.
[243] Artikel 3.10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
[244] Artikel 8.22, vierde lid, van het Ob.
[245] Artikelsgewijze toelichting op artikel 8.22 van het Ob.
[246] Artikel 3.10, derde lid, van de Wabo.
[247] Artikelsgewijze toelichting op artikel 8.22 van het Ob.
[248] Artikel 16.64, eerste lid, van de Omgevingswet.

voldoende capaciteit in de zin van personeel en kennis beschikken om in het geval van complexe vergunningaanvragen binnen de beslistermijn van een reguliere procedure te kunnen beslissen.[249] Mede naar aanleiding van deze vraag is de beslistermijn van de reguliere procedure in de Omgevingswet met vier weken verlengd ingeval er tevens instemming is vereist van een en ander bestuursorgaan. Betwijfeld kan worden of deze verlenging toereikend is. In de Wabo is in geval een verklaring van een ander bestuursorganen is vereist de uitgebreide procedure van toepassing.[250] De beslistermijn in het geval van de uitgebreide procedure bedraagt in de Wabo (en in de Omgevingswet) in beginsel zes maanden.[251] Bestuursorganen zullen dus, ondanks de verlenging van de beslistermijn van vier weken, nog altijd worden geconfronteerd met aanzienlijk kortere beslistermijnen in geval instemming van andere bestuursorganen is vereist dan thans het geval is.

De Afdeling adviseert de beslistermijn indien instemming is vereist verder te verlengen.

Reactie op punt 23 van het advies

a. Uitgebreide procedure op verzoek of met instemming van de aanvrager

De mogelijkheid om in specifieke gevallen de uitgebreide procedure toe te passen op de voorbereiding van een besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning heeft ook bij de parlementaire behandeling van het Omgevingsbesluit al aandacht gehad, culminerend in de aangenomen motie-Meijer c.s.[252]. Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet strekt op dit punt tot uitvoering van deze motie. Het voorstel van de Afdeling om de gekozen opzet beter te motiveren is overgenomen in paragraaf 2.2.5 van het algemeen deel van de toelichting bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Daarnaast is tegemoetgekomen aan het punt van de Afdeling om belanghebbenden beter te informeren. Daartoe is een mededelingsplicht opgenomen in het wetsvoorstel (artikel 16.64, derde lid, van de Omgevingswet) voor besluiten die met de reguliere procedure zijn voorbereid, zoals een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Door die mededeling in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kunnen belanghebbenden op de hoogte raken van een dergelijke beslissing.

b. Geen aanzienlijke nadelige effecten op de gezondheid van de mens of het milieu

Naar aanleiding van deze opmerking van de Afdeling is de formulering in artikel 8.22, vierde lid (*artikel 10.24, vierde lid (nieuw)*), van het Omgevingsbesluit gewijzigd in 'geen significante nadelige gevolgen voor de gezondheid of het milieu'. Het bestaande criterium uit de Wabo is onder het nieuwe stelsel echter niet overgenomen. In de artikelsgewijze toelichting bij genoemd artikel is dit nader gemotiveerd. De Wabo kent als criterium een wijziging 'die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan […] en die niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor de omgevingsvergunning is verleend'. Dit criterium kan niet zomaar in de Omgevingswet worden opgenomen. Dit criterium bestaat uit een toets of de inrichting niet is gewijzigd. Dit is niet een-op-een om te zetten naar de toets of er sprake is van een andere activiteit. Daarnaast worden de gevolgen voor het milieu deels via het omgevingsplan gereguleerd, dus de vraag of er sprake is van grotere gevolgen voor het milieu dan toegestaan zou ook in relatie tot het omgevingsplan beschouwd moeten worden.

c. Beslistermijn in geval tevens instemming is vereist van een ander bestuursorgaan

De betrokkenheid van andere bestuursorganen bij het nemen van een beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning beperkt zich in veel gevallen tot advies op de ingekomen aanvraag. Hiertoe zendt het bevoegd gezag de aanvraag na ontvangst zo snel mogelijk door aan het adviserende bestuursorgaan. Op grond van artikel 3:6 Awb kan het bevoegd gezag daarbij een termijn geven waarbinnen het advies wordt verwacht. In sommige situaties geldt, aanvullend op het adviesrecht, ook een instemmingsbevoegdheid. In deze gevallen krijgt het adviserende orgaan ook nog de gelegenheid om zijn instemming te verlenen op het voorgenomen besluit. Dit is een mechanisme waarmee het betrokken orgaan kan controleren of zijn eerder gegeven advies op een juiste wijze in het besluit is verwerkt. Het instemmingsorgaan wordt in deze fase van de procedure dus niet geconfronteerd met een nieuw dossier, waar men zich geheel op moet inwerken en op basis waarvan een nieuwe afweging moet worden gemaakt over de te nemen beslissing op de aanvraag. Het zwaartepunt van de betrokkenheid van het andere bestuursorgaan ligt dan ook niet in de fase van instemming, maar in de fase van advisering. Gelet daarop moet de beslistermijn van de reguliere procedure toereikend

[249] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 30.
[250] Artikel 3.10, eerste lid, onder e, van de Wabo.
[251] Artikelen 3.10, eerste lid, van de Wabo samen met artikel 3.18, eerste lid, van de Awb.
[252] Kamerstukken I 2016/17, 33 118, AB.

worden geacht. Deze beslistermijn bedraagt, zoals bepaald in artikel 16.64, eerste lid, van de Omgevingswet, normaal acht weken, maar als een instemming nodig is bedraagt deze termijn twaalf weken. Los van het instemmingsrecht, bestaat er daarnaast ook nog altijd de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de beslistermijn met zes weken te verlengen, waardoor een beslistermijn ontstaat van achttien weken. Er is geen aanleiding om te voorzien in de mogelijkheid om deze beslistermijn nog verder te verlengen.

24. Het lex certa-beginsel

Het lex certa-beginsel houdt in dat voorschriften die door punitieve sancties worden gehandhaafd, voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar moeten zijn.

a. Specifieke zorgplichten

In het Bal worden voor alle in dat besluit genoemde categorieën van activiteiten specifieke zorgplichten opgenomen. Zoals hiervoor (punt 11) reeds aan de orde gesteld worden in die zorgplichten vage termen als passend, geschikt, representatief, doelmatig en redelijkerwijs gebruikt. De zorgplichten zijn zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar. Voor wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving gaat het alleen om niet-punitieve sancties, namelijk een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang en geen bestuurlijke boete.

De Afdeling begrijpt dat een zekere vaagheid onontkoombaar is bij het formuleren van zorgplichten. Nu de zorgplichten strafrechtelijk handhaafbaar zijn, rijst echter de vraag hoe deze zorgplichten, gelet op de vage termen, zich verhouden tot het lex certa-beginsel. De toelichting gaat hier niet specifiek op in. De toelichting vermeldt wel dat strafrechtelijke handhaving van zorgplichten in het omgevingsrecht niet nieuw is.[253] De toelichting wijst op de zorgplichtbepalingen in het Activiteitenbesluit en de Wet bodembescherming.[254] De zorgplichten in het Bal krijgen echter een grotere betekenis dan ze nu hebben. Meer concrete voorschriften worden vervangen door zorgplichtbepalingen. Daarmee wordt de spanning met het lex certa-beginsel als gevolg van de strafrechtelijke handhaving pregnanter. De motivering in de toelichting dat niet is gekozen voor alleen bestuursrechtelijke handhaving, omdat dit ertoe zou leiden dat er druk ontstaat om vaker voor een ieder evidente verplichtingen in gedetailleerde voorschriften te vertalen, begrijpt de Afdeling niet.[255]

De Afdeling adviseert de strafrechtelijke handhaafbaarheid van de zorgplichten in het licht van het lex certa-beginsel alsnog dragend te motiveren en anders af te zien van handhaving van de zorgplichten met punitieve sancties.

b. Vangnetbepaling algemeen

Met de Invoeringswet wordt aan de Omgevingswet een algemene, strafrechtelijk handhaafbare vangnetbepaling toegevoegd.[256] De bepaling houdt in dat het verboden is om een activiteit te verrichten of na te laten als door het verrichten of nalaten daarvan aanzienlijk nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan.[257] Bij algemene maatregel van bestuur wordt de toepassing uitgewerkt of begrensd.[258] De uitwerking of begrenzing moet in ieder geval strekken ter uitvoering van de Richtlijn milieustrafrecht[259] en dient betrekking te hebben op de omvang van de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en de gevallen waarin de vangnetbepaling van toepassing. De vangnetbepaling is alleen van toepassing als er geen specifieke regels zijn op grond waarvan handhavend kan worden opgetreden.[260]

De toelichting vermeldt dat met deze vangnetbepaling voor heel Nederland wordt gewaarborgd dat tegen verwijtbaar handelen of nalaten dat leidt tot aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving zo nodig strafrechtelijk kan worden opgetreden.[261] De vangnetbepaling vormt ook het sluitstuk van de nationale regelgeving ter implementatie van de Richtlijn milieustrafrecht, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat de vangnetbepaling buitengewoon onbepaald is. Dit terwijl het gaat om een

[253] Toelichting bij het Bal, paragraaf 3.1.2 (Inzet van specifieke zorgplichten in dit besluit).
[254] Artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit en artikel 13 van de Wet bodembescherming.
[255] Toelichting bij het Bal, paragraaf 3.1.2 (Inzet van specifieke zorgplichten in dit besluit), een-na-laatste alinea.
[256] Voorgesteld artikel 1.8 van de Omgevingswet.
[257] Voorgesteld artikel 1.8, eerste lid, van de Omgevingswet.
[258] Voorgesteld artikel 1.8, tweede lid, van de Omgevingswet.
[259] 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 (L 328/28).
[260] Voorgesteld artikel 1.9, tweede lid, van de Omgevingswet.
[261] Artikelsgewijze toelichting in de Invoeringswet (artikel 1.1, onderdeel B) op voorgesteld artikel 1.8 van de Omgevingswet.

bepaling die is bedoeld voor strafrechtelijke handhaving. Dat staat op gespannen voet met het lex certa-beginsel. Strafrechtelijk handhaafbare bepalingen met formuleringen zoals 'nadelige gevolgen' komen weliswaar nu ook al voor, maar zijn begrensd tot een bepaald domein, bijvoorbeeld het milieu.[262] Het begrip 'fysieke leefomgeving' zoals gedefinieerd in de Omgevingswet omvat het gehele domein van de leefomgeving (van water tot werelderfgoed) en meer, omdat het begrip niet limitatief is opgesomd ('in ieder geval'). Bovendien heeft een begrip als 'milieu' een zekere intrinsieke waarde, zodat doorgaans duidelijk zal zijn wanneer een handelen of nalaten aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. Bij het neutrale begrip 'fysieke leefomgeving' is dat niet zo eenvoudig, omdat de fysieke leefomgeving op vele manieren kan worden beschermd of benut.

De Afdeling adviseert, in de algemene maatregel van bestuur waarin de vangnetbepaling zal worden uitgewerkt of begrensd, de onduidelijkheid over inhoud en reikwijdte van de vangnetbepaling zoveel mogelijk weg te nemen.

c. Vangnetbepaling en Richtlijn milieustrafrecht

De Richtlijn milieustrafrecht is al geïmplementeerd. Uit de toelichting blijkt niet of wettelijke bepalingen die eerder zijn vastgesteld ter implementatie van de richtlijn nu komen te vervallen. Als dat het geval is, dient daar in de toelichting concreet op te worden ingegaan, mede aan de hand van een bijgewerkte transponeringstabel. Worden echter geen implementatiebepalingen geschrapt, dan kan niet gezegd worden dat de vangnetbepaling mede strekt tot implementatie van de Richtlijn milieustrafrecht.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

Reactie op punt 24 van het advies

a. Specifieke zorgplichten

Van de wetgever mag worden verwacht dat strafbepalingen zo duidelijk mogelijk worden geformuleerd, zodat de normadressaat weet voor welke gedragingen hij kan worden gestraft. De specifieke zorgplichten zijn daarom verduidelijkt ten opzichte van het huidige recht. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de duidelijkheid voor de initiatiefnemer van de verplichting dat er maatregelen moeten worden genomen, en de wijze waarop uitvoering kan worden geven aan deze verplichting.

Over de duidelijkheid van de verplichting kan geen twijfel bestaan. Degene die een activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor specifiek benoemde belangen is verplicht deze nadelige gevolgen te voorkomen of te beperken. Een voorbeeld. Degene die voedingsmiddelen produceert weet of kan redelijkerwijs vermoeden dat er geuroverlast ontstaat. De verplichting die uit de specifieke zorgplicht voortvloeit is helder: deze geuroverlast moet worden voorkomen of beperkt. Als er geen maatregelen worden genomen om de geuroverlast tegen te gaan, dan kan bestuursrechtelijk en zo nodig strafrechtelijk worden gehandhaafd.

Niet te ontkennen is dat de wijze van uitvoering van de verplichting minder duidelijk is. Waar mogelijk is in de artikelen van de specifieke zorgplicht nader geconcretiseerd hoe invulling moet worden gegeven aan de verplichting. Inherent aan het karakter van een specifieke zorgplicht is echter dat het gaat om een open norm, waarbij de wijze van uitvoering niet dwingend of gedetailleerd wordt voorgeschreven. Nadere concretisering is enerzijds niet altijd mogelijk in verband met steeds veranderende omstandigheden en het niet uitputtend kunnen maken van regelgeving. Anderzijds is concretisering niet altijd wenselijk, omdat dit zou leiden tot uitgebreide en zeer gedetailleerde regelgeving. Voordeel van een open norm is dat deze ruimte biedt voor de initiatiefnemer om de verplichting in te vullen op een door hem gewenste wijze.

De specifieke zorgplicht is de basisnorm waaraan degene die een activiteit verricht altijd moet voldoen. Er zijn meer uitgewerkte inhoudelijke regels opgenomen als niet onmiddellijk voor de hand ligt wat deze basisnorm inhoudt. Overtreding van de basisnorm weegt even zwaar als overtreding van een meer uitgewerkte inhoudelijke regel. Het is daarom vanzelfsprekend dat ook een specifieke zorgplicht strafrechtelijk handhaafbaar is. Een voorbeeld. Uit de specifieke zorgplicht volgt dat degene die een milieubelastende activiteit verricht de kwaliteit van de bodem moet beschermen. In een concreet artikel kan worden opgeschreven dat hij daarvoor een vloeistofdichte bodemvoorziening moet aanleggen die periodiek volgens een vastgestelde norm moet worden gekeurd. Als dit niet gebeurt, is sprake van een overtreding van het Bal en kunnen naast bestuursrechtelijke ook strafrech-

[262] Zie bijvoorbeeld artikel 10.1 van de Wet milieubeheer.

telijke handhavingsinstrumenten worden ingezet. Het is evident dat een vloeistofdichte bodemvoorziening, voor een goede werking daarvan, niet doorboord dient te worden. In dat geval zouden stoffen immers alsnog in de bodem geraken. Als een vloeistofdichte bodemvoorziening wel wordt doorboord, is strafrechtelijke handhaving net zo goed op zijn plaats.

De Afdeling geeft aan dat de spanning met het lex certa-beginsel als gevolg van de strafrechtelijke handhaving met het vervangen van concrete voorschriften door zorgplichtbepalingen pregnanter wordt. De specifieke zorgplichten bij de milieubelastende activiteit vervangen – ten opzichte van het huidige recht – met name de zogenoemde '*good housekeeping*'-maatregelen, zoals het tijdig legen van een olieafscheider. Het gaat nadrukkelijk niet om essentiële BBT-maatregelen of doelvoorschriften; die zijn altijd uitgeschreven in de regels van het Bal en Bbl. Het is voor de initiatiefnemer zonder meer duidelijk dat deze '*good housekeeping*'-maatregelen genomen moeten worden, of ze nu zijn uitgeschreven of niet. Niemand zal verrast zijn als er strafrechtelijk wordt opgetreden tegen het vol laten lopen van een olieafscheider, waardoor deze niet meer functioneert. Dat levert geen pregnante spanning met het lex certa-beginsel op.

Alles overwegende is er geen reden om af te zien van strafrechtelijke handhaving van de specifieke zorgplichten. Wel is, in lijn met het advies van de Afdeling op dit punt, paragraaf 3.1 van de nota van toelichting bij het Bal aangevuld. Ook is conform het advies de motivering verduidelijkt waarom alleen bestuursrechtelijke handhaving zou leiden tot druk om vaker voor een ieder evidente verplichtingen in gedetailleerde voorschriften uit te schrijven.

b. Vangnetbepaling algemeen

Het advies om de vangnetbepaling uit te werken en te begrenzen past geheel bij de lijn die inmiddels is ingezet bij de uitwerking van deze bepaling. De uitwerking en begrenzing maakt onderdeel uit van het Invoeringsbesluit dat op dit moment ambtelijk in voorbereiding is. Daarin zal worden aangegeven in welke gevallen de vangnetbepaling van toepassing is. Ook zal de reikwijdte van die bepaling nader worden begrensd door een duiding te geven van de omvang van de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

c. Vangnetbepaling en Richtlijn milieustrafrecht

In de toelichting op het voorgestelde artikel 1.7a in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet is conform het advies verduidelijkt hoe de voorgestelde vangnetbepaling bijdraagt aan de implementatie van de richtlijn milieustrafrecht.

25. Overgangsrecht

a. Het omgevingsplan van rechtswege

Onder het regime van de Omgevingswet dient iedere gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast te stellen, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.[263] De wetgever zorgt ervoor dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet al aan deze verplichting wordt voldaan – althans in die zin dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet iedere gemeente beschikt over een omgevingsplan van rechtswege. Het omgevingsplan van rechtswege is de optelsom van een reeks bestaande bestemmingsplannen, andere plannen en verordeningen, vastgesteld op basis van de Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en herstelwet, de Erfgoedwet en de Wet milieubeheer.[264]

i. Actualisatieplicht

Onder de Omgevingswet is het toegestaan een omgevingsvergunning te verlenen die afwijkt van het omgevingsplan, mits het omgevingsplan binnen vijf jaar daarmee in overeenstemming wordt gebracht.[265] Een omgevingsplan van rechtswege voldoet nog niet volledig aan deze wettelijke opdracht. Volgens de toelichting is het ook niet efficiënt om in de overgangsfase vast te houden aan de actualisatietermijn van vijf jaar na het verlenen van een vergunning. Om die reden wordt bepaald dat gedurende de overgangsfase met het omgevingsplan aan die verplichtingen wordt voldaan.[266]

De voorgestelde bepaling is onjuist en verwarrend. Bedoeld wordt immers dat gedurende de overgangsfase niet aan de actualisatietermijn hoeft te worden voldaan.

De Afdeling adviseert het artikel aan te passen.

[263] Artikel 2.4 van de Omgevingswet.
[264] Voorgesteld artikel 22.1 van de Omgevingswet en artikel 11.6 van de Invoeringswet.
[265] Voorgesteld artikel 4.17 van de Omgevingswet.
[266] Voorgesteld artikel 22.4 van de Omgevingswet en de toelichting op dat artikel in de Invoeringswet (artikel 1.1, onderdeel HU).

ii. Wijziging en aanvulling van het omgevingsplan van rechtswege
Als een omgevingsplan, zoals dat van rechtswege geldt, wordt gewijzigd, moet het gaan voldoen aan de nieuwe wettelijke eis dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat.[267]
Volgens de toelichting kan het gemeentebestuur aanvullende functies en regels stellen, die gelden naast het omgevingsplan van rechtswege. Die worden dan onderdeel van het omgevingsplan van rechtswege.[268]
De Afdeling merkt op dat het onderscheid tussen een wijziging van en een aanvulling op het omgevingsplan van rechtswege niet is terug te voeren op de wettekst en dat het onderscheid in de praktijk bovendien niet duidelijk is.[269]
De Afdeling adviseert in het voorstel een helder onderscheid te maken tussen wijziging en aanvulling. Is niet dat niet mogelijk, dan adviseert zij de passage uit de toelichting te schrappen.

b. Overgang van voorschriften voor een inrichting naar voorschriften voor activiteiten

De Invoeringswet regelt dat vergunningvoorschriften voor een inrichting die niet langer vergunningplichtig is maatwerkvoorschriften (kunnen) worden.[270] Vergunningvoorschriften zijn nu vaak toegesneden op inrichtingen als geheel. Uit die toelichting wordt niet duidelijk hoe die vergunningvoorschriften kunnen worden 'vertaald' naar afzonderlijke activiteiten. Het IPO heeft in de consultatie op dit probleem gewezen: onder het huidige regime wordt een vergunningaanvraag integraal bekeken voor de hele inrichting. In de Invoeringswet wordt voor deze opsplitsing of toedeling niets geregeld waardoor grote problemen en onduidelijkheden in de uitvoerings- en handhavingstaak ontstaan, aldus het IPO.[271] Ook de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de aandacht op dit probleem gevestigd.[272]

Zo kan een vergunning onder het huidige recht een voorschrift bevatten, waarvan niet direct duidelijk is hoe dit onder het nieuwe regime zal worden vertaald naar afzonderlijke activiteiten: 'Het beoordelingsniveau (LAr, LT) veroorzaakt door de tot de inrichting behorende toestellen en installaties en door de tot de inrichting behorende verrichte werkzaamheden en/of activiteiten, waarvoor vergunning is aangevraagd, mag ter plaatse van de immissiepunten die zijn aangegeven in de onderstaande tabel niet meer bedragen dan (…)'

De Afdeling adviseert in de toelichting meer duidelijkheid te verschaffen, aan de hand van concrete voorbeelden.

Reactie op punt 25 van het advies

a. Het omgevingsplan van rechtswege

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over het omgevingsplan van rechtswege, zijn het voorgestelde hoofdstuk 22 van de Omgevingswet en paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet op diverse punten aangepast. Dit verduidelijkt dat vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet sprake zal zijn van één omgevingsplan per gemeente. Daarbij is ook 'omgevingsplan van rechtswege' als term komen te vervallen. Verduidelijkt is dat het omgevingsplan dat van rechtswege tot stand komt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zal bestaan uit een 'nieuw deel' en een 'tijdelijk deel'. Het tijdelijk deel van het omgevingsplan bestaat onder meer uit de geldende planologische regels uit bestemmingsplannen en beheersverordeningen. De regels uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan dienen in de overgangsfase, bij (appellabele) besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan, overgeheveld te worden naar het nieuwe deel van het omgevingsplan. Tegelijkertijd dienen in de overgangsfase de regels over de fysieke leefomgeving uit de andere gemeentelijke verordeningen te worden overgeheveld naar het omgevingsplan. In de overgangsfase zal het tijdelijke deel van het omgevingsplan steeds verder worden vervangen en uiteindelijk geheel verdwijnen, terwijl ondertussen het nieuwe deel van het omgevingsplan uitgroeit tot 'het' omgevingsplan waarin alle gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving samenhangend zijn gebundeld. In de voorgestelde artikelen 22.4 en 22.5 (*artikelen 22.5 en 22.6 (nieuw)*) van de Omgevingswet is verduidelijkt op welke wijze het tijdelijk deel, fasegewijs bij afzonderlijke besluiten, naar het nieuwe deel kan worden overgeheveld. Ook is verduidelijkt op welke wijze regels in het nieuwe deel kunnen worden opgenomen uit autonome verordeningen, zonder dat hierbij voor de desbetreffende locatie gelijktijdig het tijdelijk deel van het omgevingsplan hoeft te worden ingetrok-

[267] Artikel 4.2 en voorgesteld artikel 22.5 van de Omgevingswet.
[268] Toelichting, paragraaf 5.2.3 (Omgevingsplan), onder 'Oud en nieuw regime naast elkaar'.
[269] Zie ook: artikel van S. Hilligers, T.E.P.A. Lam, A.G.A. Nijmeijer, 'Van bestemmingsplan naar omgevingsplan volgens de Invoeringswet Omgevingswet', in: TBR 2017/38, nr. 3, blz. 208-217.
[270] Artikel 11.10, derde lid, van de Invoeringswet.
[271] IPO 13 maart 2017, kenmerk DROW 07988/2017, blz. 5.
[272] Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak, 9 maart 2017, blz. 8.

ken. Daarnaast is de overgangsrechtelijke regeling aangepast voor het in overeenstemming brengen van een omgevingsplan met een verleende omgevingsvergunning die van het omgevingsplan afwijkt. Hierbij zijn geconstateerde onjuistheden weggenomen.

b. Overgang van voorschriften voor een inrichting naar voorschriften over activiteiten

Het is inderdaad mogelijk dat onder huidig recht verleende omgevingsvergunning voor een inrichting in het nieuwe stelsel moet worden aangemerkt als vergunning of maatwerkvoorschrift voor meer dan één activiteit. De Afdeling vraagt om nader toe te lichten hoe die vergunningvoorschriften worden 'vertaald' naar afzonderlijke activiteiten. Aan het advies van de Afdeling is gehoor gegeven. In paragraaf 5.2.6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Invoeringswet is met voorbeelden geïllustreerd hoe het overgangsrecht in deze situaties werkt. Daarbij is zowel ingegaan op situaties waarbij de activiteiten na inwerkingtreding onder rijksregels blijven vallen, als op situaties waarbij de activiteiten na inwerkingtreding volledig of deels onder decentrale regels zullen vallen. Met name wordt aandacht besteed aan vergunningvoorschriften die voor de gehele inrichting golden en die niet kunnen worden 'opgeknipt' naar de verschillende activiteiten die binnen de inrichting plaatsvinden.

Verder is aan artikel 11.10 (*artikel 4.13 (nieuw)*) van het voorstel voor de Invoeringswet een vierde lid toegevoegd dat ziet op de situatie dat een inrichting onder het nieuwe stelsel in zijn geheel een milieubelastende activiteit zal zijn, maar slechts voor een gedeelte daarvan een vergunningplicht zal gelden en een voorschrift dat verbonden is aan de huidige vergunning voor die inrichting niet 'deelbaar' is. Deze nieuwe bepaling voorziet erin dat een niet deelbaar voorschrift dat voor de gehele inrichting geldt na de inwerkingtreding van de Omgevingswet gaat gelden als maatwerkvoorschrift voor de gehele milieubelastende activiteit.

Ambtshalve wijzigingen

Tot slot is van de gelegenheid gebruik gemaakt om ambtshalve wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet en de memorie van toelichting, en in de vier ontwerpbesluiten en de daarbij behorende nota's van toelichting.

In de eerste plaats zijn er verschillende redactionele en wetstechnische wijzigingen doorgevoerd. Zo zijn de artikelen van het wetsvoorstel en de ontwerpbesluiten vernummerd, zijn er redactionele correcties aangebracht en zijn verwijzingen waar nodig technisch aangepast. De ontwerpbesluiten zijn ook technisch aangepast in verband met de op 1 januari 2018 in werking getreden tiende wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving[273].

Ook zijn wijzigingen doorgevoerd in verband met harmonisatie en verbetering van de structuur van het wetgevingsproduct of het nieuwe stelsel. Zo is de formulering van een aantal bepalingen geharmoniseerd en zijn opschriften van paragrafen verduidelijkt. Daarnaast is gezorgd voor een verbeterde aansluiting bij de wet. Hierbij kan gedacht worden aan een nauwere aansluiting bij het wettelijk begrippenkader en verbetering naar verwijzingen in de wet. Verder zijn in de ontwerpbesluiten op een aantal plaatsen hoofdstukken, afdelingen of artikelen gereserveerd voor bepalingen die op een later moment via het Invoeringsbesluit Omgevingswet of een aanvullingsbesluit zullen worden ingevoegd of zijn eerdere reserveringen geschrapt. Tot slot zijn de memorie van toelichting bij de Invoeringswet en de nota's van toelichting bij de ontwerpbesluiten (zowel het algemeen als het artikelsgewijs deel) ook los van wijzigingen in artikelen op een aantal onderdelen verduidelijkt.

Ten tweede zijn het voorstel voor de Invoeringswet en de ontwerpbesluiten aangepast in verband met de wijziging in de portefeuilleverdeling en benaming van de ministers en staatssecretarissen in het kabinet Rutte-III ten opzichte van het kabinet Rutte-II.

Ten derde zijn enkele andere wijzigingen doorgevoerd die voor een goede invoering of uitvoering van de wet en de ontwerpbesluiten noodzakelijk zijn en zijn enkele bepalingen aangepast, toegevoegd of verwijderd vanwege verbeterde herimplementatie van EU-richtlijnen. Deze meer inhoudelijke wijzigingen worden hieronder per wetgevingsproduct kort toegelicht. De memorie van toelichting bij de Invoeringswet en de nota's van toelichting bij de ontwerpbesluiten zijn dienovereenkomstig aangepast.

Wijzigingen Omgevingsbesluit

1. Omdat de Mijnbouwwet bij nader inzien al een uitputtende regeling biedt voor het adviesrecht van

[273] Strcrt. 2017, 69426.

de Inspecteur-generaal der mijnen, is artikel 3.27 geschrapt.
2. De 'tenzij'-zinsnede aan het slot van artikel 3.15, tweede lid, (*artikel 4.19, tweede lid, (nieuw)*) en in samenhang daarmee artikel 3.16, derde lid, (*artikel 4.20, derde lid, (nieuw)*) over gemeentegrens-overschrijdende activiteiten, is geschrapt, omdat deze bepalingen bij nader inzien overbodig bleken te zijn.
3. In hoofdstuk 8 (*hoofdstuk 10 (nieuw)*) van het Omgevingsbesluit is artikel 8.0 (*artikel 10.1 (nieuw)*) toegevoegd vanwege de bestuurlijke afspraak om voorafgaand aan de inzet van interventie-instrumenten die ingrijpen in het omgevingsplan overleg te plegen met het gemeentebestuur. Dit geldt onder de huidige wetgeving ook voor het voorbereidingsbesluit.
4. In de artikelen 8.9 en 8.14 (*artikelen 10.11 en 10.16 (nieuw)*) is de overlegverplichting bij de totstandkoming van stroomgebiedsbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en het nationale waterprogramma met colleges van burgemeester en wethouders gewijzigd in een overlegverplichting met vertegenwoordigers vanuit die gemeenten voor de uitvoerbaarheid van die verplichting.
5. De artikelen 3.6, vijfde lid en 10.4 van het Bkl zijn verplaatst naar hoofdstuk 8 (*hoofdstuk 10 (nieuw)*) van het Omgevingsbesluit vanwege de procedurele aard van die bepalingen (*artikelen 10.4 en 10.28 (nieuw)*).
6. In hoofdstuk 8 (*hoofdstuk 10 (nieuw)*) zijn artikelen toegevoegd vanwege verbeterde her-implementatie van EU-richtlijnen (*artikelen 10.29, tweede lid, 10.32, 10.34 en 10.40, tweede lid (nieuw)*).
7. In afdeling 8.8 (*afdeling 10.8 (nieuw)*) (verstrekken en beschikbaar stellen gegevens) is een aantal aanpassingen doorgevoerd in verband met een betere aansluiting bij de wet (met name artikel 20.14, vierde lid), betere implementatie van EU-richtlijnen, een duidelijkere afbakening tussen deze afdeling en hoofdstuk 10 Bkl en harmonisatie met dat hoofdstuk.
8. Aan de kostensoortenlijst in bijlage IV is een kostensoort toegevoegd. Die heeft zijn herkomst in het huidige artikel 6.2.4, aanhef en onder j, van het Besluit ruimtelijke ordening. Dat onderdeel zou komen te vervallen omdat het te onbepaald is, maar is bij nader inzien wel nodig. Bovendien wordt over onder andere deze kostensoort in de Regeling plankosten exploitatieplan regels gesteld over de hoogte en de begrenzing ervan. Die regeling zal op basis van artikel 12.6, vijfde lid, van de Omgevingswet ook in de Omgevingsregeling worden opgenomen.

Wijzigingen Besluit kwaliteit leefomgeving

1. Om beter aan te sluiten bij de formulering van de richtlijn luchtkwaliteit zijn onderdelen toegevoegd in artikel 2.2 *(artikel 2.1 (nieuw)*), artikel 2.6, vijfde lid, (*artikel 2.5, vijfde lid (nieuw)*) (stedelijk gebied) en artikel 4.2, tweede lid (programma luchtkwaliteit). Verder zijn in paragraaf 10.2.1.1 een aantal monitoringsverplichtingen gepreciseerd. Zo is in artikel 10.7, tweede lid, (*artikel 10.11, tweede lid (nieuw)*) gepreciseerd dat de monitoring van benzeen plaatsvindt door berekening in plaats van meting en is in artikel 10.8, derde lid (*artikel 10.13, derde lid (nieuw)*) geregeld dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat een aantal gegevens verzamelt. Overigens zijn er ook verduidelijkingen doorgevoerd in paragraaf 5.1.4.1 (kwaliteit van de buitenlucht) en zijn de bijbehorende bijlagen geïntegreerd in de artikelen.
2. In artikel 4.17, eerste lid, is verduidelijkt dat de daarin opgenomen plicht enkel ziet op de grondwaterlichamen die zijn aangewezen op grond van artikel 4.4, tweede lid.
3. Er zijn aanpassingen doorgevoerd in artikel 4.25, tweede lid, over het actieplan geluid Rijk en in paragraaf 10.2.4 over gegevensverzameling en de plicht tot het opstellen van geluidbelastingkaarten, in verband met een verbeterde implementatie van de richtlijn omgevingslawaai.
4. De begrenzing van het gifwolkaandachtsgebied is gewijzigd. Uit een oogpunt van proportionaliteit en kosteneffectiviteit is het gifwolkaandachtsgebied in de nieuwe benadering beperkt tot het gebied waarbinnen mogelijke fysieke veiligheidsmaatregelen in verhouding staan tot de veiligheidswinst die deze opleveren. In samenspraak met omgevingsdiensten en veiligheidsregio's is gekozen voor de begrenzing van het gifwolkaandachtsgebied op ten hoogste 1,5 kilometer vanaf de relevante locaties bij de activiteit.[274]
5. De begrippen 'geluidgevoelige locatie' en 'geurgevoelige locatie' zijn komen te vervallen. Deze begrippen werden in het Bkl in de regels over geluid en geur gebruikt om de locaties waar woonwagens of drijvende woonfuncties mogen komen aan te duiden. Deze objecten werden echter wel als 'kwetsbaar gebouw' beschouwd. Om deze inconsistentie te voorkomen is nu gekozen voor het aanduiden als geluidgevoelig of geurgevoelig gebouw. De aanpassingen hebben geen inhoudelijke gevolgen voor het juridische regime voor woonwagens en drijvende woonfuncties.
6. De bepalingen die duiden wat verstaan moet worden onder een 'beperkt kwetsbaar gebouw', een 'kwetsbaar gebouw', een 'geluidgevoelig gebouw', een 'geluidgevoelige ruimte', een 'trillinggevoelig gebouw', een 'trillinggevoelige ruimte' en een 'geurgevoelig gebouw' zijn verduidelijkt.

[274] Zie ook het antwoord op vraag 156 in Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 43, blz. 75.

7. De volgorde en de redactie van de instructieregels over geluid (paragraaf 5.1.4.2) zijn aangepast om ze beter toepasbaar te maken. Daarbij zijn enkele verduidelijkingen doorgevoerd.
8. In paragraaf 5.1.4.2 (geluid) was de mogelijkheid om in een omgevingsplan 'andere regels dan waarden' (zoals regels over bijvoorbeeld sluitingstijden voor bedrijven of terrassen of aan te houden afstanden of venstertijden voor transport) op te nemen juridisch anders geregeld dan in de andere paragrafen van hoofdstuk 5. De artikelen 5.68 (*5.71 (nieuw)*), 5.69 (*5.73 (nieuw)*), 5.70 (*5.74 (nieuw)*) en 5.72 (*5.76 (nieuw)*) zijn daarom aangepast. Deze aanpassingen hebben geen inhoudelijke gevolgen.
9. Artikel 5.55, tweede lid, onder c, bepaalde dat paragraaf 5.1.4.2 (geluid) niet van toepassing is op geluid afkomstig van activiteiten die worden verricht op industrieterreinen als bedoeld in de Wet geluidhinder. Voor geluid afkomstig van specifieke activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.70 (*5.74 (nieuw)*) en 5.72 (*5.76 (nieuw)*) betreft dit een omissie: de regels voor geluid door die activiteiten moeten ook gelden als de activiteit wordt verricht op dergelijke industrieterreinen. Dit is hersteld door de artikelen 5.55, tweede lid, onder c, en 5.63 aan te passen.
10. Om gemeenten meer houvast te bieden bij het opstellen van een omgevingsplan dat ziet op geluid op een geluidgevoelig gebouw door het exploiteren van een militaire schietbaan of militair springterrein, is bij artikel 5.72 (*5.74 (nieuw)*) een bijlage gevoegd met een lijst van militaire terreinen waarop deze schietterreinen en springterreinen gelegen zijn. In artikel 7.10 (*artikel 7.11 (nieuw)*) is de verwijzing naar bijlage XV, onder B, komen te vervallen. Aangezien provincies in algemene zin kunnen regelen dat de regels voor de stiltegebieden niet van toepassing zijn op geluid afkomstig van militaire schietbanen en militaire springterreinen, is er geen noodzaak om deze bijlage op te nemen.
11. In paragraaf 5.1.4.4 (trillingen) zijn twee verduidelijkingen aangebracht. In de eerste plaats is de reikwijdte van de paragraaf verduidelijkt door de frequenties aan te geven waarvoor de waarden gelden. Hiermee wordt een onvolkomenheid bij de omzetting vanuit de huidige wetgeving weggenomen. Daarnaast is de verhouding tussen de verschillende standaardwaarden voor trillingen afkomstig van activiteiten in trillinggevoelige ruimten van een trillinggevoelig gebouw verduidelijkt.
12. De volgorde en de redactie van de instructieregels over geur door zuiveringtechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren en andere agrarische activiteiten (subparagrafen 5.1.4.6.2 tot en met 5.1.4.6.4) zijn aangepast om ze beter toepasbaar te maken. Ook zijn in de subparagraaf over geur door het houden van landbouwhuisdieren enkele onvolkomenheden bij de omzetting vanuit de huidige wetgeving weggenomen.
13. In artikel 5.161 (*artikel 5.165 (nieuw)*) is verduidelijkt dat de plicht om de richtlijn stedelijk afvalwater in acht te nemen voor lozingen van industrieel afvalwater afkomstig van milieubelastende activiteiten, ook geldt voor gemeenten.
14. De artikelen 8.13 (*8.14 (nieuw)*) en 8.18 (*8.19 (nieuw)* zagen per abuis op een aantal activiteiten die in het Bal niet als omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteiten zijn aangewezen. Aangezien beoordelingsregels geen betrekking hebben op niet-omgevingsvergunningplichtige activiteiten, is dit in deze artikelen aangepast.
15. Aan artikel 8.23 is ter verduidelijking een zinsnede toegevoegd vanwege de omzetting van de Instructieregeling lozingsvoorschriften milieubeheer.
16. In paragraaf 10.1.1 zijn de volgorde en redactie van de instructieregels over de gegevensverzameling en het register over externe veiligheidsrisico's is aangepast om ze beter toepasbaar te maken. Om beter aan te laten sluiten bij de instructieregels in hoofdstuk 5 zijn de brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebieden toegevoegd.
17. In hoofdstuk 10 is een aantal artikelen ingevoegd (artikelen 10.9, 10.15 en 10.35) en zijn de artikelen 10.6 (*10.10 (nieuw)*), 10.21 (*10.19 (nieuw)*) en 10.37 (*10.36 (nieuw)*) aangepast om beter aan te sluiten bij de wet.
18. De instructieregels over de monitoring van waterkwaliteit in paragraaf 10.2.2.1 zijn vervallen. In verband met de opmerking van de Afdeling over de implementatie van de kaderrichtlijn water is implementatie van deze richtlijn op een aantal punten nader bezien. Gebleken is dat voor een betere implementatie van onder meer de artikelen 8 en 11, vijfde lid, van de kaderrichtlijn water, een aanpassing van de Omgevingswet nodig is. Deze wijziging is opgenomen in het voorstel voor de Invoeringswet. In verband met deze wijziging in de wet, zullen de regels over implementatie van de kaderrichtlijn water en andere regels met betrekking tot het monitoringsprogramma via het Invoeringsbesluit in het Bkl (en het Omgevingsbesluit) opgenomen worden.
19. In bijlage VI is gespecificeerd dat evenementenlocaties voor 5.000 of meer personen kwetsbare locaties zijn. Voor deze categorie locaties gaf de formulering van 'doorgaans … gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig' niet het onderscheidende beschermende effect en de gewenste houvast. Er is aangesloten bij het aantal personen dat in bijlage II bij de Regeling provinciale risicokaart wordt gehanteerd voor evenementenlocaties. Het staat gemeenten vrij om ook terreinen voor minder dan 5.000 personen als een kwetsbare locatie te behandelen. Daarnaast is in bijlage VI bij het besluit de categorie zeer kwetsbare gebouwen gepreciseerd en is de verhouding tussen de verschillende categorieën van kwetsbaarheid verduidelijkt.

20. Verder zijn ter verbetering van de structuur van het besluit en het nieuwe stelsel de volgende aanpassingen doorgevoerd:
    a. De artikelen 3.6, vijfde lid, en 10.4 zijn van het Bkl verplaatst naar het Omgevingsbesluit (*artikelen 10.4 en 10.28 van het Omgevingsbesluit (nieuw)*). Dit betreffen namelijk procedurele bepalingen, die gezien de structuur van het stelsel beter passen in het Omgevingsbesluit.
    b. De artikelen 3.15 en 5.40, derde lid, zijn naar hoofdstuk 7 verplaatst, omdat het instructieregels over provinciale verordeningen betreffen (*artikelen 7.13 en 7.2 (nieuw)*). In artikel 5.40 is verduidelijkt wat de verhouding is tussen dat artikel en artikel 7.2.
    c. In de paragrafen 5.1.2, 5.1.4, 8.5.1 en 10.2.4 zijn bepalingen opgenomen die aangeven dat de meet- en rekenmethoden in de Omgevingsregeling opgenomen zijn. Hiermee is de verhouding tussen het Bkl en de Omgevingsregeling verduidelijkt.
    d. In artikel 5.4 is het toelaten van risicoverhogende bouwwerken geïntegreerd in het toepassingsbereik voor risicovolle activiteiten.
    e. De paragraaf 5.1.3.2 over de weging van het waterbelang is geïntegreerd in de paragraaf 5.1.3.1 met algemene bepalingen, in lijn met vergelijkbare paragrafen, zoals 5.1.2.1.
    f. In de artikelen 5.39 en 8.16, tweede lid, onder b, onder 2°, (*artikel 8.17, tweede lid, onder b, onder 2° (nieuw)*) zijn de zinsneden over de aanwijzing van de geometrische begrenzing in het Bkl vervallen. De geometrische begrenzing past gezien de structuur van het stelsel beter in de Omgevingsregeling en zal daarom daar opgenomen worden.
    g. Artikel 8.20 (beoordelingsregels milieubelastende activiteiten geur) is komen te vervallen, omdat de bepaling over meet- en rekenmethoden gaat. Bezien wordt of in de Omgevingsregeling de bepaling (in aangepaste vorm) moet worden opgenomen.
    h. Artikel 8.28 is zodanig aangepast dat de inhoud van bijlage XIX (oud) is komen te vervallen. Deze bijlage past gezien de structuur van het stelsel beter in de Omgevingsregeling en zal daarom daar opgenomen worden.
    i. In artikel 8.34 is een zinsnede die vooruitliep op het Invoeringsbesluit vervallen. Beoogd is met het Invoeringsbesluit alsnog te bepalen dat over emissies in het PRTR-verslag gegevens van een lager aggregatieniveau te verstrekken als dat voor de uitvoering van de PRTR-verordening noodzakelijk is.
    j. In de regels over de monitoring van zwemwaterkwaliteit in paragraaf 10.2.3 zijn enkele wijzigingen doorgevoerd om de regels die in het Bkl horen en die in de ministeriële regeling horen zuiverder te splitsen.
    k. Bijlage VII is aangepast op wijzigingen in het Bal en op onderdelen nader verduidelijkt.
    l. In bijlage XVIII zijn de versie en vindplaats van de informatiedocumenten vervallen. Vindplaatsen en aanduidingen van versies passen gezien de structuur van het stelsel beter in de Omgevingsregeling en zullen daarom daar opgenomen worden.
21. Tot slot is in paragraaf 8.1.3 van de nota van toelichting een passage ingevoegd over het afwijken van het basisbeschermingsniveau. Deze was door een technische oorzaak weggevallen uit de versie zoals voorgelegd aan de Afdeling.

Wijzigingen Besluit activiteiten leefomgeving

1. In artikel 2.12, derde lid, (*artikel 2.13, derde lid (nieuw)*) is verduidelijkt wanneer een initiatiefnemer met een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift kan afwijken van de verplichting om alle passende preventieve maatregelen en BBT toe te passen. In de richtlijn industriële emissies is opgenomen dat voor een termijn van ten hoogste negen maanden kan worden toegestaan van deze verplichting af te wijken om nieuwe technieken, die een hoger of gelijk beschermingsniveau kunnen opleveren, te testen of te gebruiken. De afwijkingsmogelijkheid was al in het Bkl opgenomen (artikel 8.35). Het Bal sluit door de wijziging beter aan op het Bkl.
2. In artikel 2.12, derde lid, (*artikel 2.13, vierde lid (nieuw)*) is opgenomen dat het bevoegd gezag geen maatwerkvoorschrift kan stellen als het mogelijk is een voorschrift te verbinden aan een vergunning als bedoeld in hoofdstuk 3. Hiermee wordt mogelijke twijfel weggenomen over de vraag op welke vergunning in dat lid wordt gedoeld. Het zou in theorie immers ook over een omgevingsvergunning op grond van een omgevingsplan, een waterschapsverordening of een omgevingsverordening kunnen gaan. De voorkeur voor vergunningvoorschriften boven maatwerkvoorschriften geldt echter alleen voor de vergunningplichten die door het Rijk zijn ingesteld. Vergelijkbare aanpassingen zijn opgenomen in de artikelen over maatwerk in hoofdstuk 6, 7 en 8.
3. Aan artikel 3.25 (*artikel 3.26 (nieuw)*) is een derde lid toegevoegd waarmee wordt bepaald dat de algemene regels in hoofdstuk 4 niet gelden voor het opslaan van vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1, 2 of 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening. De algemene regels in hoofdstuk 4 zijn niet geschreven voor deze typen stoffen.
4. In artikel 3.30 (*artikel 3.31 (nieuw)*) is de vergunningplicht uitgebreid tot het opslaan van ander vuurwerk dan vuurwerk dat op grond van het Vuurwerkbesluit ter beschikking mag worden gesteld voor particulier gebruik. In hoofdstuk 4, meer specifiek in de artikelen 4.1033 (*artikel 4.1035 (nieuw)*) en 4.1044 (*artikel 4.1046 (nieuw)*), is verduidelijkt dat dergelijk vuurwerk ook niet mag

worden opgeslagen en aanwezig mag zijn in de verkoopruimte. Dit is in overstemming met bestaand beleid en de bestaande regels.

5. In artikel 3.243 (*artikel 3.244 (nieuw)*) is het derde lid geschrapt. Een bedrijf dat niet alleen een eigen laboratorium heeft, maar ook activiteiten verricht die zijn aangewezen in de afdelingen 3.4 of 3.5 werd in dat lid uitgezonderd van de verplichting om aan algemene regels over laboratoria en energiebesparing te voldoen. Deze uitzondering is per abuis opgenomen; in het huidige recht moeten zulke bedrijven wel voldoen aan algemene regels. De bestaande situatie wordt voortgezet, de uitzondering is daarom alsnog geschrapt.
6. In de paragrafen 4.92 (*paragraaf 4.93 (nieuw)*) en 4.95 (*paragraaf 4.96 (nieuw)*) is de keuring van de potentiaalvereffening geschrapt. Deze keuring wordt al verricht bij de verplichte algemene keuring. Het is niet nodig om alsnog een aparte bepaling op te nemen.
7. In artikel 4.911 (*artikel 4.919 (nieuw)*) is de eis over de minimale inhoud van de vulpuntmorsbak geschrapt. Dit is niet nodig omdat de controle hierop plaatsvindt in het kader van de gecertificeerde aanleg en keuring.
8. De controle op bezinksel in artikel 4.913 (*artikel 4.921 (nieuw)*) is geschrapt. Deze eis bestaat ook niet in het bestaande recht voor bovengrondse opslagtanks.
9. Er is een nieuw artikel 4.925 toegevoegd waarin het overgangsrecht voor opslagtanks met polyesterhars is opgenomen. Dat is een bestaande regel uit het Activiteitenbesluit milieubeheer die per abuis niet was opgenomen in het Bal.
10. De artikelen 4.935 en 4.952 met daarin de verplichting dat een bovengrondse opslagtank met afgewerkte olie jaarlijks moet worden geleegd, zijn geschrapt. In het belang van de bescherming van de bodem is deze verplichting voor bovengrondse opslagtanks niet nodig.
11. In het derde lid van de artikelen 4.966 (*artikel 4.969 (nieuw)*) en 4.986 (*artikel 4.988 (nieuw)*) is de zinsnede geschrapt over de bovenkant van het filter van de grondwaterpeilbuis. Dit bleek bij nader inzien niet te kloppen. Op dit punt is een betere uitleg op genomen in de toelichting.
12. In de artikelen 4.973 (*artikel 4.975 (nieuw)*) en 4.992 (*artikel 4.994 (nieuw)*) is het vierde lid steeds aangepast en is steeds een nieuw vijfde lid toegevoegd. Bij nader inzien bleek het vierde lid niet te kloppen. De uitzondering moet niet gelden voor opslagtanks met een coating maar voor opslagtanks die dubbelwandig zijn uitgevoerd met lekdetectie. In het vijfde lid zijn de eisen opgenomen voor de lekdetectie. Die eisen zijn in overeenstemming met de andere artikelen. De aanpassingen zijn ook in overeenstemming met het bestaande recht.
13. In artikel 4.1126 (*artikel 4.1128 (nieuw)*) is chloorbleekloog vervangen door hulpstoffen. Ook wanneer er aan koelwater andere middelen worden toegepast om aangroei of afzetting te beperken, moet in de melding van de activiteit informatie worden opgenomen over het lozingsdebiet en de resultaten van de immissietoets.
14. In paragraaf 4.113 (*paragraaf 4.114 (nieuw)*) ontbrak de meldplicht. Niet alle gevallen waarin de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht ontplofbare stoffen of voorwerpen van ADR-klasse 1 opslaat of bewerkt zijn vergunningplichtig. Voor de niet-vergunningplichtige gevallen is een melding nodig.
15. In artikel 6.16 (*artikel 6.17 (nieuw)*) is vaargeul vervangen door vaarweg. De vaargeul is het gedeelte van de vaarweg dat op diepte wordt gehouden voor de scheepvaart. De vergunningplicht voor onder andere steigers moet echter betrekking hebben op de gehele vaarweg; ook buiten de vaargeul kunnen deze werken de functie van de vaarweg belemmeren.
16. In de artikelen 6.21 (*artikel 6.22 (nieuw)*) en 7.20 (*artikel 7.21 (nieuw)*) is een uitzondering gemaakt op het verbod om afvalwater afkomstig van het reinigen of conserveren van bouwwerken te lozen in een oppervlaktewaterlichaam. Afvalwater dat afkomstig is van het afwassen van een bouwwerk met water of van het schoonspuiten van een bouwwerk met water onder een druk van maximaal 200 bar, mag wel worden geloosd. Dit afvalwater heeft geen nadelige gevolgen voor de oppervlaktewaterkwaliteit.
17. In artikel 7.51 was een verbod opgenomen voor het lozen van toiletwater vanaf pleziervaartuigen in de Noordzee. Dit verbod was overgenomen uit het Besluit lozen buiten inrichtingen en sluit aan op de regels voor lozingen vanaf pleziervaartuigen in de binnenwateren in afdeling 15.2 (*afdeling 17.2 (nieuw)*). Hoewel het voor de hand ligt dat pleziervaartuigen, die in de binnenwateren toiletwater opvangen, dat toiletwater niet op de Noordzee lozen, heeft het lozingsverbod onbedoeld een verdergaande strekking dan de regels die onder het oude recht golden. De eigenaren van pleziervaartuigen die alleen op doortocht zijn en de Nederlandse binnenwateren niet aandoen, zouden met strengere regels kunnen worden geconfronteerd. Het lozingsverbod is daarom geschrapt. Lozingen van toiletwater vanaf pleziervaartuigen vallen daardoor onder de specifieke zorgplicht van artikel 7.6. Op grond daarvan kan toiletwater vanaf pleziervaartuigen, die de voorzieningen aan boord hebben om dat toiletwater op te vangen en in havens af te geven, niet zonder meer op de Noordzee worden geloosd. Voor pleziervaartuigen zonder dergelijke voorzieningen geldt dat niet.
18. In artikel 8.28 (*artikel 8.29 (nieuw)*) was een regeling opgenomen voor het verleggen van kabels en leidingen in het beperkingengebied met betrekking tot wegen in beheer bij het Rijk. Ook voor andere werken geldt dat deze moeten worden verwijderd als de aanleg of wijziging van een rijksweg dat nodig maken. En hetzelfde geldt ook voor de aanleg en wijziging van waterstaatswer-

ken, geregeld in hoofdstuk 6 en 7. Daarom is aan het eind van de afdelingen 6.1, 7.1 en 8.1 een generieke regeling opgenomen voor het verwijderen van werken en objecten in beperkingengebieden, als het betrokken waterstaatswerk of de betrokken weg gewijzigd of aangelegd wordt.

19. In verschillende artikelen is de term 'hergebruiken van afvalwater' vervangen door 'opnieuw gebruiken van water'. Dat sluit beter aan bij de definities zoals die in onder andere de kaderrichtlijn afvalstoffen worden gebruikt. Opnieuw gebruiken van water zorgt er juist voor dat dit water geen afvalwater wordt. De toelichting is hier eveneens op aangepast.

Wijzigingen Besluit bouwwerken leefomgeving

1. Er is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 7.11, onderdeel f, zo aan te passen dat de verplichting om het sloopveiligheidsplan te overleggen alleen van toepassing is als dat door het bevoegd gezag in het kader van een maatwerkvoorschrift is gevraagd.
2. In artikel 4.49 is aan de verwijzing naar NVN 7125 toegevoegd 'de door de Stichting Nederlands Normalisatie-instituut uitgegeven voornorm' en is de begripsomschrijving die slechts één keer nodig is, in de bijlage geschrapt.
3. Ook is een aantal verwijzingen naar de ministeriële regeling geschrapt, zie bijvoorbeeld artikel 4.159, vijfde lid. Dergelijke verwijzingen zijn niet nodig nu de grondslag voor de ministeriële regeling niet in het besluit ligt maar rechtstreeks in de wet. In voorkomende gevallen wordt er in de artikelsgewijze toelichting nu wel ten overvloede op gewezen dat het ook nodig is om de regeling te raadplegen. Omdat de grondslag voor de ministeriële regeling rechtstreeks in de wet is opgenomen, is artikel 4.14, met alleen een verwijzing naar de bij ministeriële regeling gestelde regels over belastingen op bouwwerken door aardbevingen als gevolg van de gaswinning in de provincie Groningen, volledig geschrapt.
4. Verder is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het besluit te actualiseren en om enkele redactionele wijzigingen door te voeren. Deze redactionele wijzigingen houden voor een deel verband met harmonisatie met de andere besluiten onder de Omgevingswet, of zorgen voor een betere aansluiting op de wet zonder een inhoudelijke wijziging te behelzen. Deze harmonisatie met de andere besluiten betreft vooral artikel 1.2 en begrippen over normalisatie in bijlage I. Ook zijn er redactionele wijzigingen aangebracht om de opschriften van enkele artikelen in de hoofdstukken 3 en 4 beter op elkaar af te stemmen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het opschrift van artikel 3.69.

Wijzigingen Invoeringswet Omgevingswet

Wijziging structuur van de Invoeringswet

1. In verband met de wijziging in de portefeuilleverdeling en benaming van de ministers en staatssecretarissen in het kabinet Rutte-III ten opzichte van het kabinet Rutte-II is ook de hoofdstukindeling van de Invoeringswet aangepast. De door de Invoeringswet te wijzigen wetten staan niet meer gerangschikt naar departement, maar op alfabetische volgorde. Het aantal hoofdstukken is daardoor teruggegaan van 12 naar 5. In een transponeringstabel is dit inzichtelijk gemaakt.

Aanvulling en wijziging Omgevingswet

2. Aan artikel 1.1 is een lid toegevoegd als gevolg waarvan de definities in de algemene maatregelen van bestuur op grond van de Omgevingswet ook zullen gelden voor ministeriële regelingen die rechtstreeks op de Omgevingswet zijn gebaseerd, zoals de voorgenomen Omgevingsregeling. Er is daarbij ook voorzien in de bevoegdheid om bij ministeriële regeling van deze definities af te wijken.
3. In artikel 2.10 van de Omgevingswet is het vaststellen van een termijn waarbinnen aan een omgevingswaarde moet worden voldaan niet langer vereist. De reden hiervoor is dat de meeste omgevingswaarden die in het huidige Bkl worden gesteld een voortzetting zijn van bestaand recht en er onmiddellijk aan moet worden voldaan. Voor dergelijke omgevingswaarden is een termijn waarbinnen aan die waarden moet worden voldaan, overbodig.
4. In artikel 2.15, eerste lid, onder d, is de zinsnede over dijktrajecten geschrapt. Hiermee worden de opdrachten tot het vaststellen van omgevingswaarden voor primaire waterkeringen en voor andere waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk geharmoniseerd.
5. De artikelen 2.19 en 2.36 zijn aangevuld met een taak voor de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om toezicht te houden op de uitoefening van de taken voor het digitale stelsel van het omgevingsrecht door de waterschappen en de bevoegdheid om zo nodig in de plaats te kunnen treden. Dit is nodig om het goede functioneren van het digitale stelsel te kunnen borgen.
6. Aan artikel 2.25, eerste lid, is de mogelijkheid toegevoegd om instructieregels te stellen over de regels over bouwactiviteiten in het omgevingsplan. Deze mogelijkheid was abusievelijk vervallen door het schrappen van het begrip 'locatieontwikkelingsregels' in het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, naar aanleiding van het advies van de Afdeling over het ontwerp van dat wetsvoorstel. De definitie van 'locatieontwikkelingsregels' in het ontwerp van de Omgevingswet

zoals dat is voorgelegd aan de Afdeling luidde: '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'.

7. Er zijn grondslagen opgenomen die het mogelijk maken om bij algemene maatregel van bestuur tot het vaststellen van een monitoringsprogramma te verplichten en om instructieregels over en procedurele eisen aan een monitoringsprogramma te stellen (artikelen 2.25, 16.88 en 20.2 van de Omgevingswet). Dit dient een betere implementatie van de kaderrichtlijn water. Op dit moment is er nog geen grondslag in de Omgevingswet die het mogelijk maakt om instructieregels te kunnen stellen als dat monitoringsprogramma geen onderdeel uitmaakt van een ander instrument uit de Omgevingswet. Opgemerkt wordt dat hoewel 'monitoringsprogramma' het woord 'programma' in zich heeft, een monitoringsprogramma gelet op zijn aard vanzelfsprekend geen programma is als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet.
8. In de artikelen 2.26, 2.30 en 2.38 zijn wijzigingen aangebracht voor een betere implementatie van de zwemwaterrichtlijn.
9. De omzetting van artikel 7a van de Mijnbouwwet naar het stelsel van de Omgevingswet bleek bij nadere beschouwing niet mogelijk te zijn op basis van de bestaande grondslagen in de Omgevingswet. Dit heeft geleid tot wijziging van de artikelen 2.28, 4.24 en 5.27 en van de definitie van de mijnbouwlocatieactiviteit. In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is een passage over deze omzetting opgenomen.
10. De gedoogplicht uit artikel 15 van het Stortbesluit bodembescherming is aan de gedoogplichten in hoofdstuk 10 van de Omgevingswet toegevoegd. Dat is de enige gedoogplicht die niet op het niveau van de wet, maar op het niveau van een besluit is geregeld. Deze was abusievelijk nog niet eerder meegenomen.
11. Naar aanleiding van onduidelijkheid over artikel 4.2, die aan de orde kwam bij vingeroefeningen met het omgevingsplan, is een voorstel tot wijziging van dit artikel opgenomen. Dit vereist ook aanpassingen in diverse andere artikelen in de Omgevingswet en het wetsvoorstel voor de Invoeringswet die expliciet of impliciet naar artikel 4.2 verwijzen. Verder zijn de nota's van toelichting bij het Bkl en het Omgevingsbesluit consistent gemaakt met de uitleg van dit artikel in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet.
12. De Wet verduidelijking voorschriften woonboten is met ingang van 1 januari 2018 in werking getreden. Deze wet regelt nader de positionering van drijvende bouwwerken binnen de bouwregelgeving. In verband met de omzetting van deze wet naar het stelsel van de Omgevingswet, is de begripsomschrijving van 'bouwwerk' gewijzigd en is een nieuw artikel 5.36a van de Omgevingswet aan het wetsvoorstel toegevoegd. Ook is vanuit artikel 5.36 naar dit nieuwe artikel de bestaande regeling voor seizoensgebonden bouwwerken overgeheveld, omdat daaraan een vergelijkbaar principe ten grondslag ligt als aan de regeling voor de drijvende bouwwerken. Artikel 5.36 is in verband hiermee ingekort. De regeling in artikel 5.37a van de Omgevingswet, dat betrekking heeft op de mogelijkheid om verantwoordelijkheden binnen de omgevingsvergunning tussen vergunninghouders te verdelen, krijgt een breder toepassingsbereik. Aan dit artikel ligt ten grondslag artikel 4, derde lid, van de richtlijn industriële emissies, dat een facultatief te implementeren bepaling betreft. Gelet op deze achtergrond was het aanvankelijk de bedoeling om het artikel alleen van toepassing te verklaren op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, waarbij gedacht werd aan vergunningplichtige milieubelastende activiteiten met betrekking tot een ippc-installatie en een andere milieubelastende installatie en de daarop betrekking hebbende lozingsactiviteiten en wateronttrekkingsactiviteiten. De verantwoordelijkheidsverdeling zag in die benadering op de verdeling binnen de omgevingsvergunning voor één activiteit. Bij nadere beschouwing is aanleiding gezien om de regeling breder open te stellen omdat niet valt in te zien dat ook bij een omgevingsvergunning voor meerdere of andere activiteiten de regeling niet in een behoefte voorziet. In artikel 5.37a is de regeling daarom nu generiek gemaakt, waarbij zekerheidshalve de mogelijkheid is opgehouden om bij algemene maatregel van bestuur uitzonderingen aan te wijzen.
13. In artikel 5.44 is een nieuw vijfde lid ingevoegd waarmee het dagelijks bestuur van het waterschap waarin een project in hoofdzaak wordt uitgevoerd, bevoegd wordt een projectbesluit vast te stellen voor een project dat zich deels buiten het eigen grondgebied bevindt. Een vergelijkbare regeling bestond al voor de provincies in het vierde lid van dat artikel.
14. In artikel 5.44 is een nieuw achtste lid toegevoegd waarin is bepaald dat de uitwerking of wijziging van een projectbesluit, in afwijking van dat wat bepaald is in het eerste en zesde lid, wordt vastgesteld door Onze Minister die het aangaat. Daarnaast is bepaald dat bij ministeriële regeling andere gevallen kunnen worden aangewezen waarin Onze Minister die het aangaat bevoegd is. In deze gevallen is er bij een projectbesluit dus geen betrokkenheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
15. In artikel 5.47 is verduidelijkt dat het bepalen wanneer in ieder geval een voorkeursbeslissing wordt genomen, een bevoegdheid is, en dus geen verplichting.
16. Artikel 5.52, eerste lid, is gewijzigd om te verduidelijken dat het projectbesluit direct het omgevingsplan wijzigt met de regels die nodig zijn voor het project.
17. De redactie van de artikelen 5.55 (gemeentelijk project van publiek belang) en 16.29 (kennisgeving

voornemen) is gewijzigd om te verduidelijken dat deze bepalingen ook van toepassing zijn als de bevoegdheid tot vaststelling van een omgevingsplan is gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders.

18. Het plaatsen van de bevoegdheid tot het sluiten van een schadevergoedingsovereenkomst in hoofdstuk 13 van de Omgevingswet, als artikel 13.3c. In het aan de Afdeling voorgelegde ontwerp was deze bevoegdheid opgenomen als artikel 15.9.
19. Artikel 7.17, eerste lid, van de Waterwet is in een nieuw artikel 13.3d geïntegreerd. Artikel 7.17, eerste lid, van de Waterwet regelt de bevoegdheid om schadevergoeding die door het bevoegd gezag vanwege besluiten op grond van de Waterwet is betaald in rekening te brengen bij de aanvrager van dat besluit. Die regeling moet terugkomen onder de Omgevingswet, maar dat was abusievelijk eerder nog niet gedaan. Artikel 13.3d maakt het mogelijk dat in ieder geval hetgeen onder de Waterwet mogelijk was, ook onder de Omgevingswet kan worden voortgezet. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 13.3d.
20. Het Digitaal Stelsel Omgevingswet zal zo worden ingericht dat besluiten en andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet die al beschikbaar zijn in de generieke voorziening voor officiële publicaties (her)gebruikt worden. Daarmee is de wettelijke instelling van een afzonderlijk register omgevingsdocumenten niet meer nodig en wordt voorgesteld artikel 16.2 te schrappen. Voor de kennisgeving of bekendmaking van (ontwerp)besluiten of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet zal in beginsel worden aangesloten op de generieke publicatievoorziening. In het wetsvoorstel is om die reden een publicatieplicht voor een vastgestelde omgevingsvisie opgenomen.
21. Artikel 16.3 bevatte een algemene grondslag om regels te stellen over consolidatie van verschillende besluiten of andere rechtsfiguren op grond van de Omgevingswet. Een specifieke procedurele bepaling voor consolidatie blijkt alleen nodig te zijn voor het omgevingsplan, omdat deze rechtsfiguur ook door een besluit van een ander bevoegd gezag dan de gemeenteraad kan worden gewijzigd. Artikel 16.3 is daarom vervangen door een tekst voor het omgevingsplan, die aansluit bij het voornoemde uitgangspunt: het bestuursorgaan dat het omgevingsplan wijzigt, verwerkt die wijziging ook in het (geconsolideerde) omgevingsplan.
22. In artikel 16.20, eerste lid, aanhef en onder a, is een omissie hersteld door op te nemen dat instemming bij een projectbesluit van het Rijk dat beoogt te gelden als omgevingsvergunning, wel vereist is als de instemmingsbevoegdheid ligt bij een ander bestuursorgaan van het Rijk.
23. In afdeling 16.4 zijn enkele artikelen aangepast vanwege de implementatie van Richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/92/EU over de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2014, L 124) (wijzigingsrichtlijn mer)). De artikelsgewijze toelichting geeft aan welke artikelen implementatie vormen van artikelen uit de wijzigingsrichtlijn mer.
24. In de artikelen 16.64a en 16.66 is opgenomen dat bij toepassing van de reguliere procedure in de mededeling, bedoeld in artikel 16.64, derde lid, en bij toepassing van de uitgebreide procedure in de kennisgeving en de mededeling, bedoeld in de artikelen 3:12 en 3:44 Awb wordt opgenomen dat geen omgevingsvergunning nodig is of dat de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is verleend in afwijking van het omgevingsplan. Als een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit is verleend in afwijking van het omgevingsplan geldt daarnaast dat de mededeling wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Deze eis bestond ook al op grond van artikel 6.14 van het Besluit omgevingsrecht.
25. In artikel 16.78, eerste en derde lid, is als aangrijpingspunt voor het vaststellen van het moment van inwerkingtreding van een omgevingsplan en een projectbesluit niet meer het moment van bekendmaking opgenomen, maar het moment van terinzagelegging van het vastgestelde besluit. Hiermee wordt beter aangesloten bij de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht en bij de (gewijzigde) bepaling over de inwerkingtreding van omgevingsvergunningen in artikel 16.79. De artikelen 16.77a en 16.21 zijn op overeenkomstige wijze aangepast.
26. De wijze waarop in artikel 16.79, tweede lid, uitvoering is gegeven aan de motie van het lid Meijer c.s. die bij de behandeling van het voorstel van de Omgevingswet in de Eerste Kamer is aangenomen[275], is gewijzigd. Aanvankelijk was erin voorzien om bij algemene maatregel van bestuur een uitputtende categorie van gevallen aan te wijzen van zogeheten ‘onomkeerbare activiteiten’ waarvoor de regeling van de uitgestelde inwerkingtreding van de omgevingsvergunning zou gelden. Invulling van die grondslag is niet goed mogelijk gebleken; los van enkele evidente gevallen (slopen, veranderen monument) zijn veel activiteiten divers van aard, waarbij variaties in onomkeerbare gevolgen dwars door de activiteiten heen lopen. Aanwijzing van gevallen zal dan een te grofmazig karakter hebben, waarbij vaak van uitgestelde inwerkingtreding zal ontstaan zonder dat daartoe een aanleiding bestaat. Om die reden is nu uitgekomen op het in artikel 16.79, tweede lid, opnemen van relevante beoordelingscriteria, op grond waarvan het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning de uitgestelde inwerkingtreding bepaalt. Daarmee ontstaat de mogelijkheid dat precies voor die activiteiten een uitgestelde inwerkingtreding in de vergunning wordt

[275] Kamerstukken I 2015/16, 33 962, K.

bepaald waar die gelet op de gegeven criteria nodig is. Aanvullend is in artikel 16.79, derde lid, nog wel een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen aan te wijzen waarbij in ieder geval door het bevoegd gezag in de vergunning een uitgestelde inwerkingtreding moet worden bepaald. Deze grondslag is bedoeld voor enkele gevallen waarin de beoordeling voor een uitgestelde inwerkingtreding niet aan het bevoegd gezag wordt overgelaten.

27. Artikel 16.87, derde lid, is gewijzigd om te verduidelijken dat de daarin opgenomen rechterlijke beslistermijn in voorkomend geval ook geldt voor een besluit waarop weliswaar de coördinatieregeling van afdeling 3.5 Awb van toepassing is, maar dat op grond van die regeling niet gecoördineerd wordt voorbereid. Zie hierover nader de memorie van toelichting.
28. In hoofdstuk 18 is het nieuwe artikel 18.5a opgenomen dat de verhouding regelt tussen Minister van Economische Zaken en Klimaat en de inspecteur-generaal der mijnen waar het gaat om toezicht en handhaving op mijnbouwregels. Deze wijziging is ingegeven door de wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen) die op 1 januari 2017 in werking is getreden, waarmee de onafhankelijke positie van de inspecteur-generaal der mijnen is versterkt en zijn toezichts- en handhavingstaken in de Mijnbouwwet zijn neergelegd.
29. In artikel 18.25 was ten onrechte een te ruime plicht tot informatieverstrekking opgenomen (deze was niet beperkt tot de gegevens in verband met de werkzaamheden, bedoeld in artikel 18.22, eerste lid). Deze omissie is hersteld.
30. In hoofdstuk 19 is een aanvullende grondslag opgenomen om in geval van bijzondere omstandigheden in de fysieke leefomgeving bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voor activiteiten te kunnen bepalen dat een bepaalde set regels alleen geldt als zich in die regels aangegeven omstandigheden voordoen. Hierbij valt te denken aan een wateronttrekkingsverbod bij waterschaarste of het toestaan dat langer mest wordt uitgereden bij extreme weersomstandigheden.
31. Artikel 20.2 is in lijn gebracht met de wijziging van artikel 19.10 (alarmeringswaarden worden bij ministeriële regeling vastgesteld).
32. In artikel 20.20, onder a, is de zinsnede ‘door het ontsluiten van omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.2, andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens en informatieproducten, vervallen omdat hiermee niet het doel werd beschreven maar de wijze waarop dat doel zou kunnen worden bereikt.
33. De regels over gegevensbeheer en over de verwerking van persoonsgegevens waren in één artikel opgenomen (artikel 20.26). Deze regels zijn nu in afzonderlijke artikelen (*artikelen 20.24 en 20.25 (nieuw)*) opgenomen, omdat het verschillende onderwerpen betreft. In beide artikelen is voorts verduidelijkt dat de te stellen regels alleen betrekking hebben op gegevens respectievelijk persoonsgegevens die (tijdelijk) in de landelijke voorziening zijn opgenomen.
34. In de regels over het elektronische formulier werd er ten onrechte vanuit gegaan dat dit formulier op basis van in het digitaal stelsel beschikbare informatie zou kunnen worden samengesteld. Bij de heroverweging naar aanleiding van het BIT-advies is geconstateerd dat dit bij inwerkingtreding van de stelselherziening waarschijnlijk niet of in beperkte mate mogelijk is. In artikel 20.25, tweede lid, (*artikel 20.28, tweede lid (nieuw)*) is daarom bepaald dat als bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het beschikbaar stellen van het formulier, daarbij ook wordt bepaald welk bestuursorgaan het formulier vaststelt en welk bestuursorgaan hiervoor de benodigde informatie levert.
35. De regeling over validatie (artikel 20.33) is vervallen, omdat deze zo nodig, afhankelijk van de aan te wijzen informatie, bij algemene maatregel van bestuur kan worden geregeld op grond van artikel 20.21 (*artikel 20.27 (nieuw)*).
36. In het artikel over de systeembeschrijving (*artikel 20.34, artikel 20.29 (nieuw)*) is aan het slot een zinsnede toegevoegd waarmee wordt verduidelijkt dat de systeembeschrijving betrekking heeft op de informatie-uitwisseling ‘tussen de landelijke voorziening en de daarop aangesloten partijen’.
37. In artikel 22.14 (*artikel 22.16 (nieuw)*) is verduidelijkt dat als een projectbesluit gedurende de overgangsfase het omgevingsplan niet wijzigt, het in zoverre geldt als vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. In verband daarmee is een derde lid toegevoegd waarin is bepaald dat in het omgevingsplan geen regels mogen worden opgenomen die in strijd zijn met die vergunning.
38. De begripsomschrijving van ‘stortingsactiviteit op zee’ is gewijzigd in verband met de totstandkoming van de Wet van 14 maart 2018 tot wijziging van de Waterwet en van de Wet maritiem beheer BES in verband met de uitvoering van de wijziging van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972 (mariene geo-engineering)[276]. Dit gaat om het protocol dat in de Omgevingswet is omschreven als Londen-protocol. Door de wijzigingen in de begripsomschrijving worden in bijlage 4 bij het Londen-protocol aangewezen mariene geo-engineeringsactiviteiten onder de vergunningplicht voor de ‘stortingsactiviteit op zee’ gebracht.

[276] (Stb. 2018, 98).

Wijziging andere wetten, intrekking wetten, overgangsrecht en slotbepalingen

39. In het wetsvoorstel was al de bevoegdheid voor gemeenten opgenomen om voorschriften over afval in plaats van in de afvalstoffenverordening in het omgevingsplan op te nemen (artikel 8.23, onderdelen AE tot en met AI; *artikel 2.45, onderdelen AG tot en met AK (nieuw)*). In verband met deze voorgestelde wijzigingen is aan de voorgestelde wijzigingen van de Gemeentewet een wijziging van artikel 154b van die wet toegevoegd. Met deze wijziging wordt het ook mogelijk om bij gemeentelijke verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van afvalvoorschriften die zijn opgenomen in het omgevingsplan.
40. Er is voorzien in een wijziging van de Mijnbouwwet waarmee toezicht en handhaving van mijnbouwvoorschriften op grond van de Omgevingswet worden toegevoegd aan het takenpakket van de inspecteur-generaal der mijnen (*artikel 2.17, onderdelen M, N en O (nieuw)*). Deze wijziging is ingegeven door de wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings-, en opslagvergunningen) die op 1 januari 2017 in werking is getreden, waarmee de onafhankelijke positie van de inspecteur-generaal der mijnen is versterkt en zijn toezichts- en handhavingstaken in de Mijnbouwwet zijn neergelegd.
41. In het artikel dat in de wijzigingen van de Wet milieubeheer voorziet is een aantal wijzigingen aangebracht. Aan de artikelen 10.14 en 10.29a van die wet zijn de taken en bevoegdheden op grond van artikel 4.1 van de Omgevingswet toegevoegd. Op deze wijze is geborgd dat ook rekening wordt gehouden met het afvalbeheerplan en de voorkeursvolgorde voor afvalwater bij omgevingsplan, waterschapsverordening en omgevingsverordening. Daarnaast is erin voorzien dat titel 11.2 van die wet vervalt. De inhoud van die titel, die regels bevat over geluidsbelastingkaarten en actieplannen geluid, is in de Omgevingswet en het Besluit kwaliteit leefomgeving geïntegreerd.
42. Er is een aantal wijzigingen in de Wet veiligheidsregio's doorgevoerd. In artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's is opgenomen dat een locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht kan worden aangewezen. Dit is gedaan omdat milieubelastende activiteit te beperkt is in verband met de aanwijzingsbevoegdheid van het bestuur van de veiligheidsregio. In artikel 48, tweede lid van de Wet veiligheidsregio's is toegevoegd dat het exploitatieverbod ook kan worden opgelegd aan degene die de milieubelastende activiteit gaat verrichten of de inrichting gaat exploiteren. Die wijziging is in overeenstemming met het huidige artikel 48, tweede lid.
43. Het overgangsrecht dat was opgenomen voor keuren van waterschappen is herzien omdat gebleken is dat de voorgestelde overgangsregeling om de bestaande keuren en leggers hun gelding te laten behouden tot de waterschapsverordening er is, niet verenigbaar is met de wijzigingen met de Omgevingswet en het Bal wat betreft lozingsactiviteiten worden doorgevoerd. Zo is, anders dan nu het geval is, in het Besluit activiteiten leefomgeving de vergunningplicht voor lozingsactiviteiten niet meer gekoppeld aan een type afvalwaterstroom, maar aan een bedrijf als geheel. Daarnaast wordt in de huidige regelgeving onderscheid gemaakt wordt tussen waterkwaliteit (brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam, op nationaal niveau geregeld) en waterkwantiteit (brengen van water in een oppervlaktewaterlichaam, geregeld in de keur). In de Omgevingswet verdwijnt dit onderscheid. De Omgevingswet biedt de grondslag om bij algemene maatregel van bestuur zowel over de waterkwaliteit als over de waterkwantiteit regels te stellen. Het nieuwe artikel 22.14 voorziet in een bundeling van een aantal verordeningen, leggers en andere besluiten tot een deel van een waterschapsverordening die op de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet een deel van de waterschapsverordening zullen vormen en waarop als gevolg daarvan het regime van de Omgevingswet van toepassing zal zijn. Het andere deel van de waterschapsverordening zal bestaan uit de zogenaamde bruidsschat waarvoor dat artikel ook de basis biedt. Het overgangsrecht voor de Tracéwet is aangevuld door te bepalen dat het tracébesluit geldt als een projectbesluit en – voor zover nodig – als een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming.
44. Artikel 12.1 (*artikel 5.1 (nieuw)*) van het wetsvoorstel is zodanig aangepast dat het ook een grondslag biedt om nog niet uitgewerkt overgangsrecht dat is opgenomen in een in te trekken wet, algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling zijn gelding te laten behouden.

TEN SLOTTE

Met de aanvaarding van de Omgevingswet door de Staten-Generaal is een majeure systeemwijziging van het omgevingsrecht in gang gezet. De Omgevingswet is een integrale kaderwet, die uitgewerkt wordt in aanvullingswetten en de voorliggende amvb's.

Bij de behandeling van de Omgevingswet zijn kritische opmerkingen gemaakt die te maken hebben met de vraag of de uitgangspunten en doelstellingen van de wet gerealiseerd zullen worden. De uitwerking van het wettelijk kader in de voorliggende amvb's is consequent gebeurd, maar de onzekerheden zijn hiermee slechts ten dele weggenomen. De wijze waarop de onderscheiden overheden invulling geven aan de balans tussen benutten en beschermen, is voorts bepalend voor de vraag of de uitgangspunten en doelstellingen worden bereikt. Dat is reden voor het advies tot

wijzigingen en aanvullingen en tevens om aan de uitwerking van het stelsel op het bereiken van doelstellingen en uitgangspunten in de voorziene evaluatie extra aandacht te besteden.

De invoering van het nieuwe systeem is enkele malen uitgesteld, onder andere in verband met de realisering van het DSO. Dat is terecht, maar ondanks dit uitstel blijft dit digitale systeem een groot invoeringsrisico. De Afdeling adviseert dan ook om te bezien of onderdelen van het digitale systeem niet of later moeten worden ingevoerd. Er moet ook niet te veel tijd verloren gaan, nu in den lande al wordt voorgesorteerd op de invoering van het stelsel.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

BIJLAGE: TRANSPONERINGSTABEL WIJZIGING INDELING WETSVOORSTEL INVOERINGSWET OMGEVINGSWET

De departementale hoofdstukindeling van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet is naar aanleiding van de kabinetswisseling in 2017 gewijzigd naar een hoofdstukindeling waarin de te wijzigen wetten, anders dan de Omgevingswet, op alfabetische volgorde worden gezet. Onderstaande transponeringstabel biedt een overzicht van deze wijzigingen. De eerste kolom geeft de hoofdstukken, afdelingen en artikelen op basis van de departementale indeling weer (oud). In de derde en vierde kolom staat weergegeven waar dat hoofdstuk, die afdeling of dat artikel terug te vinden is in de nieuwe indeling van het wetsvoorstel voor de Invoeringswet.

Oude indeling (departementale indeling)		**Nieuwe indeling (alfabetisch)**	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
HOOFDSTUK 1 Aanvulling en wijziging van de Omgevingswet		HOOFDSTUK 1 Aanvulling en wijziging Omgevingswet	
HOOFDSTUK 2 Ministerie van Algemene Zaken		HOOFDSTUK 2 Wijziging andere wetten	
	2.1 (Coördinatiewet uitzonderingstoestanden)		2.4
HOOFDSTUK 3 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties			
	3.1 (Gemeentewet)		2.10
	3.2 (Huisvestingswet 2014)		2.11
	3.3 (Leegstandwet)		2.14
	3.4 (Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte)		2.21
	3.5 (Uitvoeringswet Nederlands-Duits Grensverdrag)		2.22
	3.6 (Wet algemene regels herindeling)		2.31
	3.7 (Wet op de huurtoeslag)		2.48
	3.8 (Wet normering topinkomens)		2.46
	3.9 (Woningwet)		2.55
HOOFDSTUK 4 Ministerie van Buitenlandse Zaken			
	4.1 (Uitvoeringswet verdrag chemische wapens)		2.23
	4.2 (Wet grenzen Nederlandse territoriale zee)		2.36
HOOFDSTUK 5 Ministerie van Defensie			

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
	5.1 (Belemmeringenwet Landsverdediging)		3.1
HOOFDSTUK 6 Ministerie van Economische Zaken			
	6.1 (Elektriciteitswet 1998)		2.7
	6.2 (Gaswet)		2.9
	6.3 (Meststoffenwet)		2.16
	6.4 (Mijnbouwwet)		2.17
	6.5 (Telecommunicatiewet)		2.19
	6.6 (Uitvoeringswet grondkamers)		2.20
	6.7 (Warmtewet)		2.24
	6.8 (Wet verbod pelsdierhouderij)		2.50
	6.9 (Wet windenergie op zee)		2.54
HOOFDSTUK 7 Ministerie van Financiën			
	7.1 (Algemene douanewet)		2.1
	7.2 (Wet waardering onroerende zaken)		2.53
HOOFDSTUK 8 Ministerie van Infrastructuur en Milieu			
Afdeling 8.1 Intrekking van wetten	8.1 (intrekken wetten)	HOOFDSTUK 3 Intrekking wetten	3.1
Afdeling 8.2 Wijziging van wetten	8.2 (Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening)	HOOFDSTUK 2 Wijziging andere wetten	2.5
	8.3 (Drinkwaterwet)		2.6
	8.4 (Kernenergiewet)		2.13
	8.5 (Luchtvaartwet)		2.15
	8.6 (Spoorwegwet)		2.18
	8.7 (Waterschapswet)		2.25
	8.8 (Waterstaatswet 1900)		2.26
	8.9 (Waterwet)		2.27
	8.10 (Wegenverkeerswet 1994)		2.28
	8.11 (Wegenwet)		2.29
	8.12 (Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels)		2.30
	8.13 (Wet basisregistratie grootschalige topografie)		2.32
	8.14 (Wet beheer rijkswaterstaatswerken)		2.33
	8.15 (Wet bescherming Antarctica)		2.34
	8.16 (Wet herverdeling wegenbeheer)		2.37

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
	8.17 (Wet houdende verklaring van het algemeen nut der onteigening van percelen, erfdienstbaarheden en andere zakelijke rechten ten behoeve van de inrichting van een buisleidingenstraat vanaf Pernis langs Klundert naar de Schelde nabij de Nederlands-Belgische grens)		2.38
	8.18 (Wet Infrastructuurfonds)		2.40
	8.19 (Wet kabelbaaninstallaties)		2.42
	8.20 (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken)		-
	8.21 (Wet lokaal spoor)		2.43
	8.22 (Wet luchtvaart)		2.44
	8.23 (Wet milieubeheer)		2.45
	8.24 (Wet vervoer gevaarlijke stoffen)		2.51
	8.25 (Wet voorkoming verontreiniging door schepen)		2.52
HOOFDSTUK 9 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap			
	9.1 (Erfgoedwet)		2.8
HOOFDSTUK 10 Ministerie van Veiligheid en Justitie			
	10.1 (Algemene wet bestuursrecht)		2.2
	10.2 (Burgerlijk Wetboek)		2.3
	10.3 (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)		2.35
	10.4 (Wet Justitie-subsidies)		2.41
	10.5 (Wet op de economische delicten)		2.47
	10.6 (Wet veiligheidsregio's)		2.49
HOOFDSTUK 11 Overgangsrecht		HOOFDSTUK 4 Overgangsrecht	
Afdeling 11.1 Algemene overgangsbepalingen lopende procedures besluiten			
toepassingsbereik afdeling 11.1 besluiten	11.1		4.1
toepassingsbereik afdeling 11.1 besluiten gedoogplicht	11.2		4.2
besluiten op aanvraag	11.3		4.3
ambtshalve besluiten met toepassing van afdeling 3.4 Awb	11.4		4.4
ambtshalve besluiten met toepassing van titel 4.1 Awb	11.5		4.5
Afdeling 11.2 overgangsbepalingen per onderwerp Omgevingswet	11.2		4.2
§ Overgangsbepalingen omgevingsplannen	*§ 11.2.1*		*§ 4.2.1*

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
omgevingsplan van rechtswege	11.6		4.6
omgevingsplan	11.7		-
§ Overgangsbepalingen omgevingsvisies	*§ 11.2.2*		*§ 4.2.3*
uitgestelde werking gemeentelijke omgevingsvisie	11.8		4.9
gelijkstelling omgevingsvisies	11.9		4.10
§ Overgangsbepalingen omgevingsvergunningen	*§ 11.2.3*		*§ 4.2.5*
ontheffingen en vergunningen	11.10		4.13
nieuwe vergunningplicht	11.11		4.14
wijziging bevoegd gezag vergunningverlening	11.12		4.15
§ Overgangsbepaling gedoogplichten	*§ 11.2.4*		*§ 4.2.6*
gedoogplichtbeschikkingen, concessie en schadevergoeding	11.13		4.16
§ Overgangsbepalingen nadeelcompensatie	*§ 11.2.5*		*§ 4.2.7*
nadeelcompensatie Mijnbouwwet, Monumentenwet 1988 zoals die luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet, Ontgrondingenwet, Tracéwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wet milieubeheer en artikel 6.1, tweede lid, onder g, van de Wet ruimtelijke ordening	11.14		4.17
nadeelcompensatie Spoedwet wegverbreding en artikel 6.1, tweede lid, onder c, van de Wet ruimtelijke ordening	11.15		4.18
nadeelcompensatie artikel 6.1, tweede lid, onder a, b, e of f, van de Wet ruimtelijke ordening	11.16		4.19
nadeelcompensatie artikel 6.1, tweede lid, onder d, van de Wet ruimtelijke ordening	11.17		4.20
nadeelcompensatie Waterwet	11.18		4.21
§ Overgangsbepaling bestuurlijke sanctiebesluiten	*§ 11.2.6*		*§ 4.2.8*
bestuurlijke sanctiebesluiten	11.19		4.22 4.23
§ Overgangsbepalingen landelijke voorziening	*§ 11.2.7*		*§ 4.2.9*
landelijke voorziening krachtens Wabo en Waterwet; omgevingsloket online	11.20		4.24
landelijke voorziening krachtens Wro; ruimtelijkeplannen.nl	11.21		4.25
Afdeling 11.3 Overgangsbepalingen per ingetrokken of gewijzigde wet	11.3		4.3
§ Overgangsbepalingen Belemmeringenwet Privaatrecht	*§ 11.3.1*		*§ 4.3.1*
besluiten gebaseerd op Belemmeringenwet Privaatrecht	11.22		4.26
lopende procedures gebaseerd op Belemmeringenwet Privaatrecht	11.23		4.27
§ Overgangsbepalingen Crisis- en herstelwet	*§ 11.3.2*		*§ 4.3.2*

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
Chw-bestemmingsplan	11.24		4.28
Chw-inpassingsplan	11.25		4.29
projectuitvoeringsbesluit	11.26		4.31
§ Overgangsbepaling Elektriciteitswet 1998	*§ 11.3.3*		*§ 4.3.3*
vergevorderde projecten Rijk en provincie	11.27		4.32
§ Overgangsbepalingen Erfgoedwet en Monumentenwet 1988	*§ 11.3.4*		*§ 4.3.4*
voorbeschermd rijksmonument	11.28		4.33
lopende procedures vergunningen archeologische rijksmonumenten	11.29		4.34
aanwijzingen als beschermd stads- of dorpsgezicht	11.30		4.35
schade of dreigende schade aan archeologische monumenten	11.31		4.36
§ Overgangsbepaling Gaswet	*§ 11.3.5*		*§ 4.3.5*
vergevorderde projecten Rijk	11.32		4.37
§ Overgangsbepaling Interimwet stad-en-milieubenadering	*§ 11.3.6*		*§ 4.3.6*
lopende procedures gebaseerd op de Interimwet stad-en-milieubenadering	11.33		4.38
§ Overgangsbepaling Mijnbouwwet	**§ 11.3.7**		*§ 4.3.7*
vergevorderde projecten Rijk	11.34		4.39
§ Overgangsbepalingen Ontgrondingenwet	*§ 11.3.8*		*§ 4.3.8*
ontgrondingenheffing	11.35		4.40
vergoeding kosten schadevergoeding	11.36		4.41
§ Overgangsbepalingen Tracéwet	*§ 11.3.9*		*§ 4.3.9*
startbeslissing	11.37		4.42
structuurvisie	11.38		4.43
tracébesluit	11.39		4.44
vergevorderde projecten	11.40		4.45
tracébesluiten Blankenburgverbinding en Via15	11.41		4.46
tracébesluit: omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit	11.42		4.47
tracébesluit: verkeersbesluit	11.43		-
			4.48
tracébesluit: voorbereidingsbescherming	11.44		4.49
aanpassen omgevingsplan aan tracébesluit	11.45		4.50
coördinatie uitvoeringsbesluiten tracébesluit	11.46		4.51
§ Overgangsbepalingen Waterwet	*§ 11.3.10*		*§ 4.3.10*
technische leidraad	11.47		4.52
kaart kustlijn	11.48		4.53

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
aanwijzing provincie	11.49		4.54
aanwijzing Rijk	11.50		4.55
nationaal waterplan	11.51		4.56
regionaal waterplan	11.52		4.57
beheerplan waterschappen en Rijk	11.53		4.58
legger	11.54		4.59
waterschapsverordening inclusief beschermingszone	11.55		-
technisch beheersregister	11.56		-
vrijstelling leggerplicht	11.57		4.60
peilbesluit	11.58		4.61
projectplan waterschap artikel 5.4 Waterwet	11.59		4.62
projectplan Rijk artikel 5.4 Waterwet	11.60		4.63
projectplan waterschap met projectprocedure § 5.2 Waterwet	11.61		4.64
projectplan Rijk met projectprocedure § 5.2 Waterwet	11.62		4.65
ongewoon voorval bodem of oever	11.63		4.66
calamiteitenplan	11.64		4.67
maatregelen bij gevaar voor waterstaatswerken	11.65		4.68
aanwijzing provincie bij gevaar voor waterstaatswerken	11.66		4.69
getrapte aanwijzing Rijk bij gevaar voor waterstaatswerken	11.67		4.70
aanwijzing Rijk bij gevaar voor waterstaatswerken	11.68		4.71
toegangsverbod of toegangsbeperking	11.69		4.72
besluiten met toepassing van de coördinatiebepaling	11.70		4.73
grondwateronttrekkingsheffing	11.71		4.74
vergoeding kosten schadevergoeding	11.72		4.75
schade grondwateronttrekking	11.73		4.76
schade aan waterstaatswerken	11.74		4.77
verhaal kosten verontreiniging of aantasting bodem of oever	11.75		4.78
§ Overgangsbepalingen Wet algemene bepalingen omgevingsrecht	*§ 11.3.11*		*§ 4.3.11*
gefaseerde omgevingsvergunning artikel 2.5 Wabo	11.76		4.79
melding wijziging vergunninghouder	11.77		4.80
besluiten met toepassing van de coördinatiebepaling	11.78		4.81
§ Overgangsbepaling Wet beheer rijkswaterstaatswerken	*§ 11.3.12*		*§ 4.3.12*

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
toegangsverbod of toegangsbeperking	11.79		4.82
schade aan waterstaatswerken	11.80		4.83
§ Overgangsbepaling Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden	*§ 11.3.13*		*§ 4.3.13*
zwemverbod of negatief zwemadvies	11.81		4.84
§ Overgangsbepaling Wet lokaal spoor	*§ 11.3.14*		*§ 4.3.14*
ruimtelijk profiel	11.82		4.85
§ Overgangsbepalingen Wet luchtvaart	*§ 11.3.15*		*§ 4.3.15*
actieplan geluid Rijk	11.83		4.87
actieplan geluid provincie	11.84		4.88
wijziging grondslag gebieden in luchthavenindelingbesluit	11.85		4.89
voorbereidingsprocedure wijziging luchthavenverkeerbesluit en luchthavenbesluit	11.86		4.90
verklaring van geen bezwaar	11.87		4.91
§ Overgangsbepalingen Wet inzake de luchtverontreiniging	*§ 11.3.16*		*§ 4.3.16*
besluiten en lopende procedures gebaseerd op de Wet inzake de luchtverontreiniging	11.88		4.92
§ Overgangsbepalingen Wet milieubeheer	*§ 11.3.17*		*§ 4.3.17*
gemeentelijk rioleringsplan	11.89		4.93
mededeling voornemen verzoek om besluit mer-beoordelingsplichtige activiteit	11.90		4.94
besluit mer-beoordelingsplichtige activiteit	11.91		4.95
ontheffing van de plicht tot het maken van een project-mer of een beoordeling	11.92		4.96
			4.97
			4.98
besluit tot treffen maatregelen bij ongewoon voorval	11.93		4.99
gelijkstelling gemeentelijk luchtkwaliteitsplan	11.94		4.100
grondwaterbeschermingsheffing	11.95		4.101
§ Overgangsbepalingen Wet ruimtelijke ordening	*§ 11.3.18*		*§ 4.3.18*
nadere eisen	11.96		4.102
voorbereidingsbesluit bestemmingsplan	11.97		4.103
voorbereidingsbesluit inpassingsplan provincie en Rijk	11.98		4.104
geen belemmering provinciaal inpassingsplan	11.99		4.105
geen belemmering rijksinpassingsplan	11.100		4.106
ruimtelijke ontheffing provinciale verordening	11.101		4.108
provinciale ruimtelijke aanwijzing	11.102		4.109
ruimtelijke ontheffing Rijk	11.103		4.110

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
ruimtelijke aanwijzing door het Rijk	11.104		4.111
eerbiedigende werking grondexploitatieovereenkomsten	11.105		4.112
vergoeding hogere kosten gemeente	11.106		4.113
§ Overgangsbepaling Woningwet	*§ 11.3.19*		*§ 4.3.19*
welstandsnota	11.107		4.114
HOOFDSTUK 12 Slotbepalingen		HOOFDSTUK 5 Slotbepalingen	
	12.1 (overgangsrecht in Invoeringsbesluit, vangnetbepaling en hardheidsclausule)		5.1
	12.2 (internetpublicatie, voorhang en andere totstandkomingsvereisten Invoeringsbesluit en Invoeringsregelingen Omgevingswet)		5.2
	12.3 (inwerkingtreding)		5.3
	12.4 (citeertitel)		5.4
	12.5 (Staatsblad)		5.5

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtsgenoten van Economische Zaken en Klimaat, Infrastructuur en Waterstaat, Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren.

Advies Raad van State

No. W14.17.0197/IV
's-Gravenhage, 22 december 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2017, no.2017001142, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State brengt over dit ontwerpbesluit (verder: Ob) advies uit dat gelijkluidend is aan het advies over:
a. de Invoeringswet Omgevingswet[1] (verder: Invoeringswet);
b. het Besluit kwaliteit leefomgeving[2] (Bkl);
c. het Besluit activiteiten leefomgeving[3] (Bal);
d. het Besluit bouwwerken leefomgeving[4] (Bbl).[5]

Dit pakket geeft nader invulling aan het stelsel waartoe door de wetgever werd besloten bij aanvaarding van de Omgevingswet in 2016.[6] De Afdeling heeft de belangrijkste aspecten van het stelsel in 2012 (voorlichting) en in 2014 (advies bij het wetsvoorstel) al uitvoerig behandeld en daarbij kritische opmerkingen gemaakt.[7] Uitgaande van de gemaakte keuzes is de Afdeling van oordeel dat het nu voorliggende pakket een consistente en helder gestructureerde invulling aan het stelsel geeft. De praktijk zal echter moeten uitwijzen of de doelstellingen van de stelselherziening uiteindelijk zullen worden gehaald. De Afdeling heeft daarbij zorgen op het punt van voldoende houvast, gelijkwaardige bescherming (van milieu en rechtsposities) en invoeringslasten.

Het pakket biedt bewust bijzonder veel flexibiliteit, zowel op het vlak van regelgeving en in de interbestuurlijke verhoudingen als bij de uitvoering. Daardoor wordt echter onzeker of burger, overheid en rechter voldoende houvast geboden wordt en of de bescherming uiteindelijk gelijkwaardig zal zijn aan het huidige niveau. De balans tussen 'benutten' en 'beschermen' kan dan doorslaan naar benutten. Het stelsel is zo ingericht dat de opdracht om voldoende houvast en gelijkwaardige bescherming te bieden feitelijk vooral bij de gemeente ligt. In de aanloop naar inwerkingtreding van de wet en daarna tijdens een lange en complexe overgangsperiode worden (vooral) gemeenten sowieso al geconfronteerd met de lasten van de invoering van het nieuwe stelsel. De lasten van de opdracht inhoudelijk voldoende houvast en bescherming te bieden komen daar nog bovenop. Voor en na de invoering bestaat daarbij ook nog grote afhankelijkheid van ICT die nog moet worden ontwikkeld (Digitaal stelsel omgevingswet). De Afdeling vreest dat zonder forse inzet op versterking van de bestuurskracht van de gemeenten en op substantiële ondersteuning bij de invoering van het stelsel wezenlijke risico's ontstaan.

De Afdeling adviseert binnen het stelsel op een relatief beperkt aantal concrete punten meer houvast te bieden. Meer algemeen zou voorzien moeten worden in wettelijke waarborgen voor onafhankelijke evaluatie op het punt van houvast en gelijkwaardige bescherming. Verder benadrukt zij het belang van begeleiding en monitoring bij de invoering en wordt ingegaan op een aantal belangrijke, maar meer opzichzelfstaande onderwerpen.

---

1 Voorstel van wet tot aanvulling en wijziging van de Omgevingswet, intrekking van enkele wetten over de fysieke leefomgeving, wijziging van andere wetten en regeling van het overgangsrecht voor de invoering van de Omgevingswet. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W14.17.0198/IV.
2 Ontwerpbesluit houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W14.17.0199/IV.
3 Ontwerpbesluit houdende regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W14.17.0200/IV.
4 Ontwerpbesluit houdende regels over bouwwerken in de fysieke leefomgeving. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W04.17.0186/I.
5 Over het voorstel voor de Aanvullingswet Natuur wordt separaat advies uitgebracht.
6 Wet van 23 maart 2016, houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet).
7 Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, No.W14.11.0341/IV (bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3) en advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 13 januari 2014 over het voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 14.

A. INLEIDING

1. Eén advies, toetsing en indeling

a. Eén integraal advies

Met de bekendmaking van de Omgevingswet is een eerste essentiële stap gezet naar een stelsel waarin de regelgeving voor de fysieke leefomgeving is geïntegreerd. Uitgangspunt van het nieuwe stelsel is dat de materiële bepalingen voornamelijk in de algemene maatregelen van bestuur (amvb) zullen zijn opgenomen. Of het nieuwe stelsel beantwoordt aan de doelstellingen kan daardoor alleen in samenhang goed worden bezien. Het wetsvoorstel voor de Invoeringswet en de ontwerpbesluiten zijn om die reden, in navolging van het advies van de Afdeling over het voorstel voor de Omgevingswet, gelijktijdig aan de Afdeling voorgelegd. Tegelijk ligt ook voor het wetsvoorstel voor een Aanvullingswet Natuur. Daarover wordt apart advies uitgebracht. In een later stadium volgen nog een belangrijke aanvullingswet (grondeigendom) en de aanvullingsbesluiten die behoren bij de aanvullingswetten, een invoeringsbesluit en een ministeriële regeling die een invoeringsregeling zal bevatten en enkele aanvullingsregelingen. De regering wil alle nieuwe regelgeving tegelijk met de Omgevingswet – in 2021 – in werking laten treden.[8]

Het voorstel voor de Invoeringswet vult de Omgevingswet met enkele essentiële onderdelen aan, wijzigt andere wetten of trekt deze in en regelt het overgangsrecht. De vier amvb's zijn voor de werking van het stelsel cruciaal. Het stelsel is als geheel ook op dit moment nog niet volledig in beeld. Er volgen immers nog belangrijke aanvullingswetten- en besluiten. Dat neemt niet weg dat de hoofdlijnen met dit pakket regelgeving wel zodanig nader worden ingevuld dat sprake is van de tweede essentiële stap in de stelselherziening. De Afdeling ziet hierin en in de onderlinge samenhang aanleiding één integraal advies uit te brengen over de Invoeringswet en de uitvoeringsbesluiten. Gelet op de omvang en voorgeschiedenis van het pakket beperkt de Afdeling zich tot de hooflijnen van het stelsel zoals die nu worden ingevuld. Van een toets op detailniveau is afgezien.

b. Opbouw van het advies

Het advies is als volgt opgebouwd. Hierna worden in punt 2 eerst de doelen en uitgangspunten, het instrumentarium en de belangrijkste systeemkeuzes in de Omgevingswet geschetst. Deel B bevat het algemene oordeel van de Afdeling over het voorliggende pakket in het licht van de doelstellingen van de stelselherziening, alsmede de daarmee verband houdende hoofdpunten van het advies. De analyses die aan dat oordeel ten grondslag liggen zijn opgenomen in deel C. Daarna wordt ingegaan op een aantal meer opzichzelfstaande punten waarbij in deel D het Digitaal Stelsel Omgevingswet aan de orde komt. Vervolgens komen Unierechtelijke aspecten (in deel E) en de nadeelcompensatie (deel F) aan de orde, en ten slotte andere bijzondere onderwerpen zoals voorbereidingsprocedures en overgangsrecht (deel G). Het advies eindigt met een slotbeschouwing.

2. Het stelsel in het kort

a. Doelen en uitgangspunten

Het maatschappelijke doel van het nieuwe stelsel is in de Omgevingswet zelf expliciet vastgelegd en wordt vaak kortweg geduid als 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit' of 'beschermen en benutten'.[9] Vier concrete verbeterdoelen zijn:

1. vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak,
2. samenhangende benadering in beleid, besluitvorming en regelgeving,
3. vergroten bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken, en
4. versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten.

Daarnaast zijn uitgangspunten voor het nieuwe stelsel geformuleerd. Een belangrijk uitgangspunt is 'gelijkwaardige bescherming': het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit moet gelijkwaardig zijn aan het huidige niveau. Hetzelfde geldt voor het niveau van rechtsbescherming. De Afdeling heeft in eerdere adviezen aangekondigd zich in het bijzonder op deze doelen

[8] De beoogde datum van inwerkingtreding is recent uitgesteld. De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft aan de Tweede Kamer gemeld dat de nieuwe datum van inwerkingtreding 1 januari 2021 wordt (brief van 6 oktober 2017), Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98.

[9] Artikel 1.3 van de Omgevingswet.

en uitgangspunten te zullen richten.[10] Ander belangrijk uitgangspunt is de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte binnen de doelen van de wet en de overige wettelijke bepalingen. Tenslotte geldt als belangrijk uitgangspunt 'decentraal, tenzij'; de gemeente is primair verantwoordelijk voor de zorg voor de fysieke leefomgeving.

b. Instrumentarium en systeemkeuzes

i. Doorwerking van beleid
De zorg van de overheid voor de leefomgeving wordt in het nieuwe stelsel inhoudelijk gekleurd en geconcretiseerd met normen die gericht zijn tot bestuursorganen – omgevingswaarden en instructieregels – en met algemene regels voor burgers en bedrijven.[11] Omgevingswaarden zijn maatstaven die voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten, de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen als beleidsdoel vastleggen.[12] Deze omgevingswaarden kunnen bij omgevingsplan (door de gemeente), omgevingsverordening (door de provincie) of amvb worden vastgesteld. Zonder nadere bepalingen werken omgevingswaarden niet door bij de vaststelling van besluiten zoals omgevingsvisies, omgevingsplannen en omgevingsvergunningen. Om doorwerking te bewerkstelligen dienen instructieregels (van het Rijk of de provincie) die het bevoegd gezag verplichten een omgevingswaarde op een bepaalde wijze te betrekken bij een besluit.[13] Het Rijk en de provincies kunnen bij amvb onderscheidenlijk omgevingsverordening instructieregels geven over de inhoud, toelichting of motivering van besluiten of over de uitoefening van taken door andere overheden.[14] Voor een aantal onderwerpen is het stellen van instructieregels verplicht omdat zij bestaande wettelijke verplichtingen tot provinciale normstelling vervangen of leiden tot beperkingen van eigendomsrechten en gebruiksrechten of omdat zij voortvloeien uit internationale verplichtingen.[15] Instructieregels zijn bindend voor overheden.

ii. Kerninstrumenten
De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten:
1. de omgevingsvisie: een samenhangend strategisch plan met betrekking tot de fysieke leefomgeving;
2. 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;
3. decentrale regelgeving: namelijk het omgevingsplan van de gemeente, de waterschapsverordening van het waterschap en de omgevingsverordening van de provincie, waarin het decentraal bestuur gebiedsdekkend algemene regels en vergunningplichten vastlegt;
4. algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving;
5. de omgevingsvergunning, waarmee een initiatiefnemer via één aanvraag bij één loket toestemming kan verkrijgen voor het geheel van door hem gewenste activiteiten;
6. het projectbesluit: een generieke regeling voor besluitvorming over projecten met een publiek belang.

Daarnaast omvat de Omgevingswet ondersteunende instrumenten zoals gedoogplichten, procedurebepalingen en regelingen voor toezicht en handhaving.

iii. Systeemkeuzes
Uitgangspunt is dat de algemene rijksregels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving worden neergelegd in de vier amvb's die nu in ontwerp voorliggen. De materiële normen die zich rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven zijn bij elkaar ondergebracht in het Bal en het Bbl, de normen die zich richten tot andere overheden in het Bkl. De laatste zijn instructieregels, die door toedoen van de betrokken overheid (vaak de gemeente) moeten doorwerken als bindende normen (vaak het omgevingsplan). Deze vorm past bij de wens tot differentiatie naar verschillende locaties. Het Bal past bij locatieonafhankelijke preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken.[16] Procedurele bepalingen ten slotte zijn bij elkaar gezet in het Omgevingsbesluit.

---

[10] In mei 2017 heeft de Afdeling adviezen uitgebracht over de voorstellen voor de Aanvullingswetten Geluid en Bodem (Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 19 mei 2017 over het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater, en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingswet bodem Omgevingswet), (W14.16.0417/IV) (nog niet gepubliceerd), en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 19 mei 2017 over het voorstel van wet tot wijziging van de Omgevingswet en enkele andere wetten met het oog op de beheersing van geluidbelasting afkomstig van infrastructuur en industrieterreinen (Aanvullingswet geluid Omgevingswet), (W14.16.0418/IV) (nog niet gepubliceerd).

[11] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 7, 23 en 50. Hoofdstuk 2 van de Omgevingswet bevat de grondslagen voor omgevingswaarden, instructieregels en instructies.

[12] Artikel 2.9 van de Omgevingswet. De omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.

[13] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 96.

[14] Paragraaf 2.5.1 van de Omgevingswet (Doorwerking van beleid door instructieregels).

[15] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 106.

[16] Toelichting bij het Bal, paragraaf 4.2.3.

B. ALGEMEEN OORDEEL EN HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

3. Algemeen oordeel

In haar advies bij de Omgevingswet overwoog de Afdeling dat het wetsvoorstel weliswaar de basis kan vormen voor een inzichtelijk, samenhangend, flexibel en efficiënt stelsel, maar dat de verwezenlijking daarvan afhankelijk is van de inhoud en opbouw van de uitvoeringsregelingen. Alles overwegende is de Afdeling van oordeel dat de uitvoeringsregelgeving op adequate en helder gestructureerde wijze uitwerking geeft aan de Omgevingswet. De inrichting van het stelsel komt daarbij in ruime mate tegemoet aan de behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte, samenhangende benadering en versnelling van besluitvorming over projecten. De Afdeling spreekt dan ook graag in algemene zin en gegeven de door de wetgever gemaakte keuzes waardering uit voor de wijze waarop het stelsel in het voorliggende pakket verder is uitgewerkt. De praktijk zal de komende jaren echter moeten uitwijzen of de doelstellingen van de stelselherziening uiteindelijk worden gehaald. De Afdeling ziet aanleiding om in het hiernavolgende aandacht te vragen voor de wezenlijke risico's die met het oog op de feitelijke realisering van deze doelstellingen kunnen worden gesignaleerd. Deze risico's ontstaan in de eerste plaats door de verregaande mate van flexibiliteit in het stelsel waardoor onzeker is of burger, overheid en rechter voldoende houvast geboden wordt en ook of de bescherming uiteindelijk gelijkwaardig zal zijn aan het huidige niveau. Voorts ziet de Afdeling risico's die samenhangen met de invoering van het nieuwe stelsel dat vanwege zijn complexiteit een aanzienlijke bestuurskracht van gemeenten zal vergen en waarbij bovendien een grote afhankelijkheid bestaat van ICT die nog moet worden ontwikkeld. Wat de risico's betreft wordt in het hiernavolgende een aantal adviezen gegeven.

4. Risico's van flexibiliteit

Het onderstaande is gebaseerd op de beschouwing in deel C.

De Afdeling signaleerde in het advies over de Omgevingswet dat het wetsvoorstel op zichzelf veel flexibiliteit biedt, maar weinig houvast geeft bij de toepassing ervan. De inzichtelijkheid van het stelsel van het omgevingsrecht zou kunnen afnemen als uit de uitvoeringregelgeving onvoldoende zou blijken hoe en ten aanzien van welke specifieke belangen de overheid kan interveniëren, welke mate van flexibiliteit wordt geboden en welke grenzen daarbij in acht worden genomen. Ook wees de Afdeling op de ruime mogelijkheden om van (hogere) regels af te wijken waardoor het waarborgkarakter van eenmaal krachtens de wet gestelde regels afneemt. Het wetsvoorstel zette daarmee in op flexibiliteit, wat ten koste kan gaan van de rechtszekerheid en rechtsbescherming, aldus het advies.[17] Of het maatschappelijk doel van de Omgevingswet – balans tussen beschermen en benutten – en de verbeterdoelstellingen van het stelsel zullen worden gehaald is dan ook in hoge mate afhankelijk van de vraag of het nu voorliggende pakket voldoende houvast biedt aan burgers, bedrijven, openbaar bestuur en rechtspraak.

Hier is reden tot zorg. De Afdeling constateert dat binnen het nieuwe stelsel maar in beperkte mate sprake is van materiële voorschriften waarvan geen afwijking mogelijk is. De duidelijke structuur en doorgaans concrete en helder geformuleerde voorschriften in Bkl, Bal en Bbl bieden daardoor uiteindelijk toch maar in beperkte mate echt houvast. De bescherming die niet (meer) uit deze regelgeving zelf voortvloeit, moet per saldo alsnog door (vooral) de gemeente in het omgevingsplan geboden worden. Of een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt geboden is daarmee vooral afhankelijk van de inzet en afwegingen op decentraal niveau.

Als het gaat om de bestuurlijke praktijk is de vraag of altijd voldoende duidelijkheid zal bestaan over ieders rol in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Taken en bevoegdheden zullen niet meer exclusief aan één bestuursorgaan zijn toebedeeld maar een gedeelte verantwoordelijkheid zijn van meerdere overheden. Tegelijkertijd geldt het uitgangspunt 'decentraal, tenzij'. Het is niet denkbeeldig dat door de flexibiliteit die de wet hier biedt ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken en interbestuurlijke fricties zullen ontstaan. Illustratief is de wijze waarop luchtkwaliteit in het stelsel wordt geregeld. Gemeenten krijgen hier een belangrijke taak, maar mede vanwege het gemeentegrens overschrijdende karakter van luchtkwaliteit, is het de vraag of zij die taak altijd kunnen waarmaken. Daarnaast signaleert de Afdeling dat (vooral kleine) gemeenten met een grote opgave worden geconfronteerd bij de implementatie van het nieuwe stelsel. Voor die gemeenten wordt het waarschijnlijk noodzakelijk om uitvoeringsdiensten in te schakelen, in het bijzonder bij het opstellen van een omgevingsplan. Uiteindelijk kan dat wezenlijke gevolgen hebben voor de democratische legitimering van beleidsvorming en de verantwoording van uitvoering.

Verder signaleert de Afdeling dat het streven naar 'globale en flexibele' omgevingsplannen met zoveel

[17] Advies bij de Omgevingswet, (W14.13.0235/IV), Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 32.

mogelijk open normen, het schrappen van de vergunningplicht voor de planologische aspecten van bouwen, het loslaten van standaard overgangsrecht in bestemmingsplannen en de nieuwe systematiek voor schadevergoeding bij besluiten (nadeelcompensatie) weliswaar kan bijdragen aan de doelstelling om meer te 'benutten', maar tegelijkertijd ook tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid kan leiden voor burgers, bedrijven, overheid en rechtspraak. Datzelfde geldt voor het toenemend gebruik van (algemene en specifieke) zorgplichten in plaats van het uitschrijven van regels waar iedereen zich aan moet houden en de mogelijkheid om bij bouwen gelijkwaardige maatregelen te treffen zonder voorafgaande toestemming of melding.

Advies

De Afdeling stelt vast dat voor alle hoofdrolspelers in het omgevingsrecht in belangrijke mate houvast afneemt of ontbreekt. De Afdeling ziet mogelijkheden daar op een aantal punten verbetering in te brengen:
- bij het verlenen van ontheffing van een instructieregel voorzien in extra waarborgen voor transparantie en zorgvuldige afweging, bijvoorbeeld in de vorm van een advies van een kwaliteitsteam waar veel gemeenten al gebruik van maken[18] (zie punt 6b);
- de verhouding tussen het projectbesluit en de bepalingen in het omgevingsplan die strekken tot uitvoering van het Bkl verduidelijken, in het bijzonder voor zover deze bepalingen zien op nakoming van EU- of andere internationaalrechtelijke verplichtingen (zie punt 6b);
- meerwaarde van maatwerk in het Bbl bezien (zie punt 6b);
- op wetsniveau voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen indien dat gelet op de plansystematiek (de formulering van de algemenere regels van het omgevingsplan samen met de verbeelding) verantwoord is
  (zie punt 9a);
- bezien of het mogelijk is om, in geval van vergunningvrij bouwen, op verzoek van de initiatiefnemer een overheidsdocument te verstrekken, waaruit blijkt dat de bouw rechtmatig is (conformiteitsverklaring) (zie ook punt 9a);
- in het Bbl voorzien in een toestemmingsbesluit of in elk geval een meldingsplicht voor het treffen van gelijkwaardige maatregelen (zie punt 10).

Naast deze concrete adviespunten merkt de Afdeling nog het volgende op. Het risico bestaat dat, waar onvoldoende houvast is, de balans tussen 'benutten' en 'beschermen' doorslaat naar benutten. De Afdeling adviseert daarom niet te volstaan met de standaard evaluatiebepaling zoals die thans is opgenomen in artikel 23.9 van de Omgevingswet, maar waarborgen voor onafhankelijke uitvoering van de evaluatie in de wet op te nemen en in de wet tot uitdrukking te brengen op welke punten de evaluatie zich in het bijzonder zou moeten richten. Daarbij kan worden gedacht aan:
- de vraag of een gelijkwaardige bescherming van de fysieke leefomgeving en een gelijkwaardige rechtsbescherming wordt bereikt;
- de wijze waarop de verschillende overheidslagen hun taken uitvoeren en de samenhang daarin;
- de vraag of de uitvoeringspraktijk adequaat is, met inbegrip van de rol die de Omgevingsdiensten spelen vanuit het perspectief van adequate democratische legitimatie;
- de vraag of de globale en flexibele omgevingsplannen, de toenemende betekenis van algemene en specifieke zorgplichten en het nieuwe systeem van nadeelcompensatie voldoende houvast bieden aan initiatiefnemer, burger, bestuurder en rechter.

5. Invoeringsrisico's

Het onderstaande is gebaseerd op de beschouwingen in deel C en D.

Als gevolg van het uitgangspunt 'decentraal tenzij' en de cruciale functie die het omgevingsplan in het stelsel heeft, komt de verantwoordelijkheid om houvast te bieden in hoge mate bij de gemeente te liggen. Ook de verantwoordelijkheid voor het halen van de andere verbeterdoelstelling van de stelselherziening – vergroten inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak – ligt in feite grotendeels bij de gemeente. De mate waarin fysieke leefomgeving en burgers een gelijkwaardig beschermingsniveau genieten zal vooral afhankelijk zijn van de inspanningen en de afwegingen van de gemeente. Daarbij wordt een integrale benadering van de fysieke leefomgeving gevergd, terwijl – ingegeven door de huidige sectorale wetgeving – het ambtelijk apparaat van gemeenten veelal sectoraal is georganiseerd.[19] Verder is van belang op te merken dat de invoering van de Omgevings-

[18] Zie in dit verband ook het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar, Rli 2015/07, december 2015, blz. 39 ev.
[19] Eindrapportage Pilots omgevingsvisie. 'Vertel dit verhaal niet verder. Doe het gewoon!'. Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 20, blz. 81.

wet vanaf het moment van inwerkingtreding aanzienlijke lasten voor de gemeenten meebrengt, omdat het vanaf de inwerkingtreding van de Invoeringswet gemeenten in tien jaar een nieuw omgevingsplan moeten maken. Het overgangsrecht is daarbij zo vorm gegeven dat gedurende die periode het oude en het nieuwe regime naast elkaar bestaan. Het Interprovinciaal Overleg (IPO) wijst er in haar consultatiereactie op dat het naast elkaar bestaan van verschillende regimes in de praktijk een grote aanslag op de capaciteit van de gemeentes zal vormen en het daarom een belangrijk aandachtspunt is bij het streven naar een goede acceptatie van en een soepele overgangsfase naar het nieuwe stelsel.[20]

Ten slotte is nog van belang dat ook de extra vrijheid voor (vooral) gemeenten extra verantwoordelijkheid en daarmee extra bestuurslasten meebrengt. Dit geldt al bij het benutten van de nieuwe ruimte voor gewenste initiatieven, maar te meer ook als ongewenste initiatieven die een beroep kunnen doen op de geboden nieuwe ruimte moeten worden tegengegaan. Al deze verantwoordelijkheden moet een gemeente waarmaken in een context waarbij feitelijk grote afhankelijkheid bestaat van niet alleen de eigen gemeentelijke ICT-voorzieningen, maar ook van de werking van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (zie deel D over het DSO). Er is immers een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen het wettelijke stelsel en het digitale stelsel. DSO kan pas operationeel worden wanneer de regelgeving van kracht is. Omgekeerd is de uitvoering van de regelgeving zonder operationeel DSO niet mogelijk zonder ingrijpende aanpassing van de bestaande systemen.

Advies

Invoering van het nieuwe stelsel brengt aanzienlijke lasten mee voor met name de gemeenten, zowel door de overgang naar een nieuw stelsel – met DSO – als door de extra vrijheid die gemeenten krijgen. Dat vergt grote gemeentelijke bestuurskracht en een sterk ambtelijk apparaat. Het is aannemelijk dat wat dat betreft forse inzet van betrokken overheden en ondersteuning van (vooral) gemeenten nodig zijn om het nieuwe stelsel zonder wezenlijke risico's in te kunnen voeren. Risico's zijn er ook als het gaat om de verregaande mate van samenwerking die het stelsel vraagt van overheden: in het voorgaande is al gesignaleerd dat zich in verband daarmee ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken kunnen voordoen met interbestuurlijke fricties als gevolg.

Om deze met de invoering van het stelsel gepaard gaande risico's te mitigeren benadrukt de Afdeling in algemene zin het belang van invoeringsbegeleiding voor gemeenten, onder meer bij het omzetten van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen en de uitdagingen die DSO wat dat betreft met zich brengt. Verder verdient de totstandkoming van solide bestuurlijke afspraken – en de nakoming daarvan – de aandacht van alle overheden. De Afdeling adviseert te monitoren of de benodigde inspanningen worden verricht, zowel in de komende jaren waarin het stelsel verder wordt voorbereid als in de eerste periode na de inwerkingtreding daarvan.

Wat de invoering van DSO betreft ziet de Afdeling een aantal mogelijkheden om de risico's te verminderen als:
- een DSO is getest op het niveau van het huidige niveau van dienstverlening (punt 12a);
- de financiering van DSO geborgd is, in de fase tot en met de start maar zeker ook in de fase van going concern (punt 12b);
- de noodzakelijke toezichtsbevoegdheden (uit oogpunt van 'uitvoeringsvervlechting') zijn geregeld (punt 12c);
- de voorgestelde informatiehuizen en informatieproducten beter, en zo mogelijk, minder complex, zijn gedefinieerd, en private uitvoering nader is bezien (punten 13a en 13d);
- bezien is of de opdracht aan de informatiehuizen aanbestedingsplichtig is (punt 13c);
- de verhouding met het stelsel van basisregistraties is geëxpliciteerd (punt 14);
- de bescherming van persoonsgegevens is gewaarborgd (punt 15);
- vragen over de ontsluiting van aanvragen en meldingen via DSO zijn opgehelderd (punt 16).

C. BESCHOUWING OVER FLEXIBILITEIT IN HET STELSEL

In het hiernavolgende komt in beschouwende zin aan de orde waar het bieden van flexibiliteit in zodanige mate geschiedt dat dat ten koste zou kunnen gaan van voldoende houvast voor bestuurders, burgers en bedrijven. Eerst wordt daartoe beschreven in welke mate afwijking van algemene beschermende regels mogelijk is gemaakt. In de voorlichting uit 2014 heeft de Afdeling al nadrukkelijk

[20] Consultatiereactie IPO over de Invoeringswet, 13 maart 2017, kenmerk DROW 07988/2017.

gewezen op een aantal problematische aspecten hiervan.[21] Vervolgens wordt ingegaan op de flexibiliteit die wordt geboden wat betreft de verdeling van taken en bevoegdheden en de bestuurlijke verhoudingen, omgevingsplannen, gelijkwaardige maatregelen en specifieke zorgplichten.

6. Afwijking van algemene regels

a. Reikwijdte bescherming nationale regels

Bij de clustering en bundeling van de bestaande regelgeving in de nu voorliggende amvb's is getoetst aan het uitgangspunt 'decentraal tenzij' en aan het uitgangspunt dat bij implementatie van EU-richtlijnen niets anders of meer in de regelgeving wordt vastgelegd dan waartoe de EU-richtlijn verplicht.[22] De reikwijdte van de normering via het Bkl (instructieregels waarbij differentiatie per locatie aangewezen is) is als gevolg hiervan niet wezenlijk kleiner geworden. Slechts de gedetailleerde sturing op de beoordeling van de gevolgen van ammoniak emissies is losgelaten.[23] De normering via het Bal is met het oog op 'decentraal tenzij' wel beperkt in de zin dat milieubelastende activiteiten in de sfeer van o.a. horeca, recreatie, detailhandel, scholen, dierenpensions ed. in beginsel decentraal moeten worden geregeld, terwijl daarvoor in de huidige situatie doorgaans wel ook rijksregels gelden.[24] Daarnaast zijn bepaalde concrete voorschriften in het Bal vervangen door specifieke zorgplichten. Het gaat dan volgens de toelichting om regels die 'vanzelfsprekend' zijn of die een zeldzaam geval betreffen. Dit beperkt echter wel de houvast die voor bescherming aan de regelgeving kan worden ontleend. Gedetailleerd uitgewerkte regels bieden immers meer houvast dan abstracte zorgplichten, wat er zij van de nadelen die daar volgens de nota van toelichting aan kleven.[25]

De reikwijdte van het geheel aan concrete nationale beschermende voorschriften zal dus afnemen en daarmee ook de houvast die daar aan kan worden ontleend.[26]

b. Afwijking van algemene regels

Door de centrale rol van het omgevingsplan[27] in het stelsel is het nuttig onderscheid te maken tussen:
i. mogelijkheden om een omgevingsplan vast te stellen dat afwijkt van hogere regels;
ii. mogelijkheden om vervolgens van het omgevingsplan zelf nog af te wijken.

ad. i. Bescherming van de fysieke leefomgeving krijgt primair vorm in het omgevingsplan vanuit de gedachte dat regels met betrekking tot bijvoorbeeld geluid, geur, trillingen en externe veiligheid zoveel mogelijk per locatie door gemeenten zouden moeten worden vastgesteld. De ruimte voor gemeenten wordt in dit opzicht alleen beperkt door instructieregels van provincie en rijk (provinciale verordening en Bkl). De wet bevat een aantal concrete onderwerpen waarvoor op landelijk of provinciaal niveau instructieregels (al dan niet met behulp van omgevingswaarden) moeten worden vastgesteld. Het gaat daarbij om uitvoering van een groot aantal richtlijnen (rijk) maar ook om o.a. cultureel erfgoed, geluidbelasting, drinkwater, luchthavens, wateroverlast etc.[28]

Bij inzet van de algemene instructiebevoegdheid zijn provincie en rijk verplicht ook aan te geven in welke gevallen en onder welke voorwaarden van de regels kan worden afgeweken.[29] Daarnaast kunnen minister en gedeputeerde staten bepalen dat ontheffing van hun instructieregel (amvb resp. verordening) mogelijk is indien de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de

[21] Onder andere: 'Waar keuzes eenmaal zijn gemaakt, en bijvoorbeeld economische belangen en milieubelangen zorgvuldig tegen elkaar zijn afgewogen, ligt het niet in de rede om vervolgens veel ruimte te laten voor afwijkingsmogelijkheden.' En: 'Voorts wijst de Afdeling erop dat door meer ruimte te scheppen voor bestuurlijke afweging wettelijke voorschriften weliswaar minder star worden, maar tegelijkertijd de eenvoud en voorspelbaarheid van wetgeving afneemt.' (Voorlichting van 25 januari 2012 met betrekking tot de herziening van het omgevingsrecht, No.W14.11.0341/IV, bijlage bij Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3, blz. 19 resp. 20).
[22] Toelichting bij de Omgevingswet, paragraaf 4.4.2. en paragraaf 2.3
[23] Toelichting bij het Bkl, paragraaf 2.3.8.
[24] Toelichting bij het Bal, paragraaf 4.2.3.
[25] Toelichting bij het Bal, paragraaf 3.1.2.
[26] Anders dan het Activiteitenbesluit is het Bal bijvoorbeeld niet van toepassing op detailhandelsbedrijven, horecabedrijven en kantoorgebouwen. Ander voorbeeld is dat het begrip geurgevoelig object uit artikel 1 van de Wet geurhinder verdwijnt waardoor bepaalde locaties (horecabedrijven, penitentiaire inrichting) niet langer als geurgevoelig worden aangemerkt (paragraaf 8.1.6.6. toelichting bij het Bkl).
[27] De waterschapsverordening is ook van groot belang maar heeft als instrument van functioneel bestuur een beperktere reikwijdte. Zie voor de bijzondere positie van het omgevingsplan ook ten opzichte van de provinciale verordening (op het punt van toedeling van functies aan locaties) de toelichting bij de Omgevingswet, blz. 91.
[28] In afdeling 2.3 Omgevingswaarden en in afdeling 2.5. Instructieregels en instructies.
[29] Artikel 2.23, vijfde lid resp. art 2.25, vijfde lid, van de Omgevingswet. Het gaat dan niet om bij wet al voorgeschreven specifieke instructieregels in verband met bijv. implementatie of een ander concreet belang.

instructieregel.[30] In het Bkl is de toepassing hiervan vooralsnog beperkt tot instructieregels die voortvloeien uit een specifieke taak van of belang van het Rijk.[31] De voorganger van de ontheffingsbepaling in de huidige wetgeving eist voor ontheffing het bestaan van 'bijzondere omstandigheden'.[32] Deze beperking wordt nu verlaten zodat een ruimere toepassing als algemeen flexibiliteitsinstrument mogelijk wordt. Blijkens de toelichting is dit ook beoogd.[33]
Ook van de regels die niet het karakter van instructie hebben maar rechtstreeks en dus ook los van het omgevingsplan gelden (Bal en Bbl) kan volgens de Omgevingswet in het concrete geval worden afgeweken door maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften en in zijn algemeenheid door maatwerkregels. Dit geldt echter alleen voor zover Bal of Bbl dat zelf bepalen.[34]

De Omgevingswet biedt nog andere mogelijkheden tot afwijking voor specifieke situaties. Zo wordt bij toepassing van de 'programmatische aanpak' om omgevingswaarden of andere doelstellingen te halen in een bepaald gebied de toelaatbaarheid van activiteiten niet op reguliere wijze getoetst, maar op de specifiek voor dat programma geldende wijze.[35] In het programma aangewezen algemeen geldende regels blijven dan in zoverre buiten toepassing.[36]

Ad. ii. Uitgangspunt van de Omgevingswet is dat van gestelde regels afgeweken kan worden binnen de materiële en formele begrenzingen die ook van toepassing zijn bij het stellen van de regels waarvan afwijking gewenst is.[37] Als uitgangspunt wordt zo dus afwijking mogelijk gemaakt, tenzij hierdoor strijd ontstaat met hogere regelgeving. Voor het omgevingsplan zelf is dit uitgewerkt in de bepaling dat een omgevingsvergunning ook kan worden verleend voor een activiteit die volgens het omgevingsplan niet is toegestaan, maar die wel strookt met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en voldoet aan het Bkl en de provinciale instructieregels.[38] Dit is te zien als de opvolger van de bestaande mogelijkheid van 'buitenplanse' afwijking van een bestemmingsplan, zij het dat de afwijkingsmogelijkheid materieel verruimd is omdat deze niet beperkt is tot ruimtelijke ordeningsaspecten en dus ook afwijking van de overige bepalingen van het omgevingsplan toelaat.

Bescherming van de omgeving door regelgeving van rijk en provincie is zo per saldo beperkt tot de voorschriften in Bal, Bbl, Bkl en in provinciale verordeningen en dan nog het (beperkte) deel daarvan waarvan niet kan worden afgeweken.

Als sprake is van een projectbesluit kunnen minister en gedeputeerde staten ter uitvoering daarvan onevenredig belemmerende regels uit het omgevingsplan om dringende redenen buiten toepassing laten.[39] De Omgevingswet bepaalt niet dat het daarbij niet kan gaan om regels die op grond van een instructieregel van rijk of provincie in het omgevingsplan zijn opgenomen. In zoverre lijkt bovengenoemd uitgangspunt bij projectbesluiten niet op te gaan en zou het dus toch ook mogelijk zijn van bepalingen uit het Bkl af te wijken zonder ontheffing en zonder dat het Bkl zelf die mogelijkheid geeft. Voor zover het Bkl strekt tot implementatie van EU-richtlijnen of uitvoering van andere internationaalrechtelijke verplichtingen ontstaat hier de onjuiste indruk dat afwijking ook daarvan mogelijk zou zijn.

Voor de boven omschreven programmatische aanpak geldt tenslotte nog dat zo nodig eveneens van in het omgevingsplan gestelde regels over het verlenen of weigeren van een vergunning zal worden afgeweken. Hierbij is wel expliciet bepaald dat daarbij ook kan worden afgeweken van het Bkl en de provinciale verordening. Die ruimte bestaat echter weer niet als het gaat om op grond van de Omgevingswet verplichte instructieregels.[40]

Resumerend kan worden gezegd dat binnen het nieuwe stelsel maar beperkt sprake is van materiële voorschriften waarvan geen afwijking mogelijk is, namelijk alleen als:

---

[30] Artikel 2.32, tweede lid, van de Omgevingswet.
[31] Artikel 5.162 van het Bkl.: instructieregels over primaire waterkeringen (paragraaf 5.1.3.3), bouwen aan de kust (paragraaf 5.1.3.4), grote rivieren (paragraaf 5.1.3.5), het IJsselmeergebied (paragraaf 5.1.3.6), vrije horizon kust (paragraaf 5.1.5.2), behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6), behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen (paragraaf 5.1.7) en het voorkomen van belemmeringen voor gebruik en beheer van hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen (artikel 5.159).
[32] Artikel 4.1a van de Wet op de ruimtelijke ordening.
[33] Zo kan de ontheffing dienen voor het wegnemen van 'fricties en onbillijkheden' (toelichting bij de Omgevingswet, blz. 107). De artikelsgewijze toelichting (toelichting bij de Omgevingswet blz. 435) noemt ontwikkelingen met behulp van maatwerkoplossingen of innovatieve initiatieven en stelt 'Anders dan onder de Wet op de ruimtelijke ordening is deze ontheffingsmogelijkheid ook bedoeld voor ontheffingverlening in gevallen die in zijn algemeenheid voorzienbaar zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet.' Zie in dit verband ook A.G.A. Nijmeijer, 'De ontheffing van instructieregels in de Omgevingswet', TBR 2016, 81, nr. 6.
[34] Artikel 4.5 resp. 4.6 van de Omgevingswet.
[35] Toelichting bij de Omgevingswet, paragraaf 4.3.6.
[36] Artikel 3.16 van de Omgevingswet.
[37] Toelichting bij de Omgevingswet, blz. 40.
[38] Artikel 5.21 van de Omgevingswet.
[39] Artikel 5.53 van de Omgevingswet.
[40] Artikel 3.16, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet.

– de regel is opgenomen in Bkl, provinciale verordening, Bbl of Bal;
– afwijking van de instructieregel niet mogelijk is gemaakt (Bkl, verordening);
– ontheffing van de instructieregel niet mogelijk is gemaakt (Bkl, verordening);
– afwijking bij maatwerkvoorschrift, vergunningvoorschrift of maatwerkregel niet mogelijk is gemaakt (Bal, Bbl, verordening);
– de regel niet onevenredig belemmerend is bij de uitvoering van een project waarvoor een projectbesluit geldt; en
– afwijking van de regel ten dienste van de programmatische aanpak niet mogelijk is.

De mogelijkheden tot ontheffing van het Bkl zijn daarbij (vooralsnog) beperkt tot de met rijkstaken samenhangende instructieregels. Afwijking door projectbesluiten is weliswaar materieel geclausuleerd, maar lijkt ook mogelijk te zijn ten aanzien van voorschriften uit het omgevingsplan die uit het Bkl voortvloeien. Hier ontstaat zelfs de indruk dat ook afwijking van EU- of andere internationale verplichtingen mogelijk zou zijn. Afwijking van het Bal en van het Bbl wordt ruimschoots toegelaten.[41] Bij het Bbl doet zich op dit punt spanning voor met het technische karakter van de regels en de wenselijkheid van landelijke uniforme bouwregelgeving. Uit diverse inspraakreacties komt naar voren dat verschillen tussen gemeenten, bijvoorbeeld wat betreft de energiezuinigheid en milieuprestatie van gebouwen en bouwmaterialen, onwenselijk zijn en dat in de praktijk de mogelijkheden tot maatwerk feitelijk beperkt zijn vanwege het technische karakter.

Tegen deze achtergrond is de Afdeling van oordeel dat de duidelijke structuur en de doorgaans concrete en helder geformuleerde voorschriften in Bkl, Bal en Bbl uiteindelijk toch maar beperkt echt houvast bieden aan burger, overheid en rechter.

7. Bescherming door nationale regels

Om binnen het stelsel op een bepaald onderwerp op een gelijkwaardig beschermingsniveau uit te komen, moet de bescherming die niet (meer) uit deze regelgeving voortvloeit, alsnog door (vooral) de gemeente in het omgevingsplan, en in beleid en praktijk op het punt van afwijking van dat plan, geboden worden. Eerder concludeerde het RIVM dat de Omgevingswet uitgaat van een 'fundamenteel ander juridisch construct waardoor niet zonder meer kan worden gesteld dat sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau. Het bieden van een beschermingsniveau gelijk aan het huidige is op lokaal niveau veelal mogelijk, maar is afhankelijk van de uitvoeringspraktijk'.[42] In het stelsel is zo bezien 'ingebakken' dat de opdracht om te komen tot per saldo gelijkwaardige bescherming uiteindelijk op de gemeente rust.

De Afdeling is in dat verband op hoofdlijnen nagegaan in hoeverre te verwachten is dat uit Bkl, Bal en Bbl al een zekere mate van gelijkwaardigheid voortvloeit. Waar gekozen is voor opneming van grenswaarden in het Bkl of algemene regels in Bal of Bbl zijn deze doorgaans één op één overgezet uit bestaande regelgeving (onder andere Wet milieubeheer, Wet geluidhinder, Activiteitenbesluit milieubeheer). Zeker waar de normen uit het Unierecht volgen ligt dit ook voor de hand en is gelijkwaardigheid in beginsel ook geen punt van zorg. In het Bkl zijn voor geluid, trillingen en geur standaardwaarden voor immissies op gevoelige gebouwen en gevoelige locaties opgenomen.[43] Het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan deze milieuaspecten gebeurt niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks gericht tot individuele bedrijven, maar door naleving van instructieregels door de gemeente in het omgevingsplan. Er is beoordelingsvrijheid en gemeenten kunnen in het omgevingsplan zowel hogere als lagere waarden vaststellen. Ten aanzien van geluid kunnen gemeenten ook geen waarden of andere regels in plaats van waarden vaststellen.[44] De keuze voor afwijkende normen vereist dan uiteraard deugdelijke motivering en wordt in beginsel begrensd door grenswaarden, het basisbeschermingsniveau.[45] De grenswaarden voor maximale geluidniveaus (LA max) in de avond- en nachtperiode worden in het Bkl

[41] Afdeling 2.5 van het Bal en onder andere artikel 2.3, 3.7, 4.7, 3.130, 4.160 van het Bbl.
[42] Waarbij opstelling van het omgevingsplan kennelijk als uitvoering wordt gezien. Een kwalitatieve beschouwing van de concept-AMvB's onder de Omgevingswet: Op weg naar het realiseren van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het waarmaken van ambities (milieueffectentoets van 18 november 2016, kenmerk 2016-0170), Bilthoven: RIVM 2016, www.rivm.nl.
[43] Standaardwaarden voor bodem en geluid bij wegen, spoorwegen en industrieterreinen zullen met het voorgenomen Aanvullingsbesluiten bodem en geluid Omgevingswet worden ingevoegd in het Bkl.
[44] Dit volgt uit de artikelen 5.66 en 5.68 van het Bkl (paragraaf 8.1.3. van de toelichting bij het Bkl).
[45] Gemeenten mogen bij geluid, geur en trilling als 'zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen' dit rechtvaardigen ook van het basisbeschermingsniveau nog afwijken. Men heeft hierbij het oog op plattelandswoningen of andere gebouwen die een functionele binding hadden met de activiteit zoals voormalige bedrijfswoningen, stations- en seinpostwoningen. Zie paragraaf 2.3.8. en 8.1.3. van de toelichting bij het Bkl en de artikelen 5.85 (trilling), 5.99 van het Bkl (geur door het exploiteren van zuiveringtechnische werken), 5.113 (geur door het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf).

(deels) hoger.[46] In navolging van het RIVM constateert de Afdeling daarnaast dat grenswaarden voor maximale geluidniveaus (LA max) overdag niet terugkeren.[47] Gemeenten zullen op dit punt mensen die overdag moeten slapen of rusten, zoals bijvoorbeeld kinderen, ouderen, mensen die nachtdiensten draaien of van ziekte moeten herstellen zelf actief bescherming moeten bieden om op gelijkwaardigheid uit te komen. De Crisis en herstelwet en de Interimwet stad- en milieubenadering kennen nu ook mogelijkheden tot overschrijding van maximale waarden. Deze zullen terugkeren en ook worden verruimd om ook in andere uitzonderlijke, onvoorziene situaties overschrijding van de maximale waarde toe te kunnen staan, al dan niet voor bepaalde tijd. De memorie van toelichting stelt daarbij dat het enkel beoordelen van het nieuwe systeem aan de getalswaarden het nieuwe systeem onrecht zou doen en dat een vergelijking van de oude en nieuwe systematiek laat zien dat over het geheel een ten minste gelijk beschermingsniveau wordt geboden.[48] Of dit inderdaad zo is hangt echter in hoge mate af van de invulling van de beleidsruimte door (vooral) de gemeenten.

Het RIVM en de toelichting wijzen er nog op dat o.a. kantoren, en penitentiaire inrichtingen niet meer automatisch als geurgevoelig worden aangemerkt zodat de bescherming tegen geurhinder niet vanzelf gelijkwaardig is.[49] Het RIVM signaleert ook met betrekking tot externe veiligheid dat niet zonder meer sprake is van een gelijkwaardig beschermingsniveau.

8. Taken en bevoegdheden en bestuurlijke verhoudingen

Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk zijn alle van oudsher belast met de zorg voor de fysieke leefomgeving. Er is niet zozeer sprake van exclusieve, maar veel meer van complementaire taakbehartiging. De Omgevingswet sluit daarbij aan. De wetgever heeft geen wezenlijke verschuiving van taken en bevoegdheden voor ogen, maar wel een vergroting van de ruimte voor decentrale overheden om zelf regels te stellen en om eigen afwegingen te maken. Deze decentralisatie verschilt daarom substantieel van aard met de decentralisatie in het sociale domein die de afgelopen jaren z'n beslag heeft gekregen: daar gaat het wel om een wezenlijke verschuiving van taken en bevoegdheden.

Artikel 2.1 van de Omgevingswet bevat de kernopdracht voor overheden: de taken en bevoegdheden worden uitgevoerd met oog voor de onderlinge samenhang van de relevante onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. De Omgevingswet bewerkstelligt volgens de toelichting een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en doorbreekt de kaders en sectoren die de huidige omgevingsrechtelijke wetgeving kenmerken. Integrale zorg voor de omgeving is dus het uitgangspunt.[50] Gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk zijn daarvoor gezamenlijk verantwoordelijk. Artikel 2.2 verplicht bestuursorganen tot onderlinge afstemming en brengt daarnaast tot uitdrukking dat zij taken en bevoegdheden ook gezamenlijk kunnen uitoefenen. De afstemmingsverplichting is er op gericht onnodige bureaucratie te voorkomen. De wet gaat hier uit van vertrouwen tussen overheden en geeft de ruimte om samenwerking en afstemming op veel verschillende manieren vorm te geven.[51] Verder is de Omgevingswet opgebouwd vanuit het subsidiariteitsbeginsel 'decentraal, tenzij'. Dat betekent dat het in eerste instantie aan de gemeente is om bij nieuwe ontwikkelingen alle belangen af te wegen en de besluitvorming over het gebruik van de fysieke leefomgeving zo in te richten dat die bijdraagt aan een veilige gezonde leefomgeving. Dat is tot uitdrukking gebracht in artikel 2.3.

Het samenstel van de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 van de Omgevingswet brengt de integrale en gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle overheden in abstracto tot uitdrukking en vormt daarmee de basis voor de bestuurlijke verhoudingen.

---

[46] Waar de LA max op de gevel van gevoelige gebouwen op grond van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit in de avond 65 dB(A) en in de nacht 60 dB(A) is, wordt dat op grond van artikel 5.65 van het Bkl in de avond 65 of 70 dB(A) en in de nacht 65 of 70 dB(A). Waar de LA max binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen op grond van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit in de avond 50 dB(A) en in de nacht 45 dB(A) is, wordt dat op grond van artikel 5.65 Bkl in de avond 45 of 55 dB(A) en in de nacht 45 of 55 dB(A). Het Bkl maakt nog onderscheid tussen het maximaal geluidniveau (LA max) veroorzaakt door aandrijfgeluiden van transportmiddelen en door andere piekgeluiden.

[47] Tabel 5.65.1 en tabel 5.65.2 van het Bkl. Zie ook: Een kwalitatieve beschouwing van de concept-AMvB's onder de Omgevingswet: Op weg naar het realiseren van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het waarmaken van ambities (milieueffectentoets van 18 november 2016, kenmerk 2016-0170), Bilthoven: RIVM 2016, www.rivm.nl.

[48] Zie paragraaf 4.2. van de toelichting bij de Aanvullingswet geluid.

[49] Toelichting bij het Bkl, paragraaf 8.1.6.6. Zie ook: Een kwalitatieve beschouwing van de concept-AMvB's onder de Omgevingswet: Op weg naar het realiseren van een gelijkwaardig beschermingsniveau en het waarmaken van ambities (milieueffectentoets van 18 november 2016, kenmerk 2016-0170), Bilthoven: RIVM 2016, www.rivm.nl.

[50] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 73.

[51] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 74.

Artikel 2.2 (afstemming en samenwerking)
1. Een bestuursorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op grond van deze wet rekening met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en stemt zo nodig met deze andere bestuursorganen af.
2. Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen. Daarbij wordt niet voorzien in een overdracht van taken of bevoegdheden.
3. Een bestuursorgaan treedt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden slechts in de taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan voor zover dat nodig is voor de uitvoering van zijn eigen taken en bevoegdheden.
Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)
1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:
a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd, of
b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

a. De bestuurlijke praktijk

De algemene afstemmingsverplichting van artikel 2.2 voorkomt volgens de wetgever de noodzaak om elders in de wet of in uitvoeringsregelingen specifieke afstemmingsbepalingen op te nemen.[52] In de ontwerpbesluiten zijn dergelijke bepalingen dan ook niet opgenomen. De Afdeling is het eens met de gedachte dat een veelheid aan specifieke, wettelijke overleg- en afstemmingverplichtingen tot onnodige bureaucratie kan leiden. Maar daar staat tegenover dat dergelijke verplichtingen bestuursorganen wel een waardevol houvast kunnen bieden, niet alleen bij de concrete uitoefening van hun eigen taken en bevoegdheden maar ook als waarborg voor de behartiging van hun belangen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden door andere bestuursorganen.[53]

Het subsidiariteitsbeginsel en de wijze waarop daaraan in de Omgevingswet vorm is gegeven verdient hier ook nadere aandacht.[54] De toepassing van dat beginsel gebeurt ten dele door de wetgever zelf: in de wet is een aantal specifieke (beheers)taken toebedeeld.[55] De Omgevingswet gaat er echter van uit dat het niet mogelijk is om in alle gevallen op voorhand vast te stellen welk bestuursorgaan bevoegd moet zijn. Dat is volgens de toelichting deels afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment: in veel gevallen kan het subsidiariteitsbeginsel daarom pas worden toegepast bij het concreet uitoefenen van een taak of bevoegdheid.[56] Artikel 2.3 bevat de criteria voor de door het Rijk of de provincie bij hun taak- en bevoegdheidsuitoefening te maken subsidiariteitsafweging. De uitoefening van dergelijke taken en bevoegdheden door het Rijk of de provincie is daarom expliciet gekoppeld aan deze bepaling.[57]
De Afdeling betwijfelt of artikel 2.3 voor de begrenzing van de uitoefening van bevoegdheden door de

[52] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 397.
[53] Concreet punt van zorg is de Aanvullingswet Natuur. De geldende wetgeving – de Wet natuurbescherming (Wnb) – voorziet voor een aantal onderwerpen in een verplichting om een ontwerp van een amvb pas in procedure te brengen, een ministeriële regeling pas vast te stellen of een besluit pas te nemen, nadat overleg over de ontwerpregelgeving heeft plaatsgevonden met de provincies. Voor een aantal onderwerpen geldt bovendien de eis dat er overeenstemming over de ontwerpen van regelgeving bestaat met de provincies. Hieraan liggen afspraken tussen Rijk en provincies ten grondslag. De Aanvullingswet Natuur voorziet echter niet in specifieke bepalingen die overleg of overeenstemming op het gebied van natuurbescherming tussen verschillende overheden voorschrijven. In het advies over de aanvullingswet zal hier nader op worden ingegaan.
[54] In haar advies over de Omgevingswet heeft de Afdeling aandacht gevraagd voor zowel de toelichting over de beoogde werking van artikel 2.3 als voor de inhoud en vormgeving ervan. Dit heeft geleid tot verduidelijkingen in zowel de toelichting als de wettekst. Zo is duidelijker geworden op welke wijze het subsidiariteitsbeginsel een rol speelt bij de toedeling van taken en bevoegdheden. In de wettekst is aan artikel 2.3 het eerste lid toegevoegd en zijn verder onder meer de destijds in het voorstel opgenomen begrippen ‘gemeente-overstijgend’ en ‘regio-overstijgend’ vervangen door de begrippen ‘provinciaal belang’ en ‘nationaal belang’.
[55] Afdeling 2.4 van de Omgevingswet.
[56] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 77.
[57] Dat komt tot uitdrukking door het gebruik van de zinssnede ‘met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede (of: derde) lid’. Bijvoorbeeld bij de provinciale taak tot gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen (artikel 2.18), de bevoegdheden om omgevingswaarden vast te stellen (artikelen 2.12 en 2.14), de bevoegdheden om instructieregels vast te stellen (artikelen 2.22 en 2.24) of instructies te geven (artikelen 2.33 en 2.34), de bevoegdheden om een projectbesluit vast te stellen (artikel 5.44), en de provinciale bevoegdheid om een interventiebesluit te nemen (16.21).

provincie en het Rijk een wezenlijk houvast zal bieden.[58] Deze bepaling bevat uitsluitend niet nader omschreven open normen. Cruciaal zijn vooral de begrippen 'provinciaal belang' en 'nationaal belang'. Het gebruik van die begrippen is niet nieuw: in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het begrip 'provinciaal belang' gebruikt om de uitoefening van bevoegdheden door de provincie te begrenzen.[59] Maar in de Omgevingswet – die een integrale benadering van alle aspecten van de fysieke leefomgeving regelt – krijgt deze belangbenadering een bredere werking. Daarbij komt, dat artikel 2.3 de bedoeling heeft gehad het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' meer te benadrukken dan thans het geval is in de Wro. Tot nu toe heeft de belangbenadering niet voor een wezenlijke afbakening van provinciale bevoegdheden gezorgd. Zo komt uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over dit begrip in de kern naar voren dat het voldoende is dat het belang zich vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten leent voor behartiging op provinciaal niveau en dat het provinciaal belang overlap mag hebben met gemeentelijke belangen. Illustratief is in dit verband dat de Afdeling bestuursrechtspraak tot nu toe geen enkele keer heeft geoordeeld dat voor de vaststelling van algemene regels of het geven van een reactieve aanwijzing een provinciaal belang ontbrak.

Resumerend kan worden gezegd dat het samenstel van de artikelen 2.1, 2.2 en 2.3 voor de bestuurlijke praktijk weinig houvast biedt. Het is de vraag of altijd voldoende duidelijkheid zal bestaan over ieders rol in de gedeelde zorg voor de fysieke leefomgeving. Duidelijke afspraken hierover zullen cruciaal zijn om interbestuurlijke fricties te voorkomen. De totstandkoming van solide bestuurlijke afspraken – en de nakoming daarvan – verdient daarom de aandacht van alle betrokken overheden, zowel in de komende jaren waarin het stelsel verder wordt voorbereid als in de periode na de inwerkingtreding daarvan.

b. Decentraal, of toch centraal

Zoals hiervoor beschreven zullen in het nieuwe stelsel van omgevingsrecht taken en bevoegdheden niet meer exclusief aan één bestuursorgaan of bestuurslaag zijn toebedeeld maar een gedeelde verantwoordelijkheid zijn van meerdere overheden die alle een bijdrage moeten leveren aan het gemeenschappelijk doel. Tegelijkertijd geldt daarbij het uitgangspunt 'decentraal, tenzij'.

In dit stelsel ligt in abstracto het gevaar besloten dat als het Rijk of de provincie de behartiging van een belang niet op zich nemen, de gemeente geacht wordt dat te doen, ook als het gaat om een belang dat het schaalniveau of de bestuurlijke mogelijkheden van de gemeente eigenlijk te boven gaat. Illustratief is de wijze waarop in het stelsel het belang van de kwaliteit van de buitenlucht vorm krijgt: daar kunnen zich ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken voordoen. In het Bkl zijn omgevingswaarden gesteld voor luchtkwaliteit.[60] Dat zijn grens- of streefwaarden (vormgegeven als resultaats- of inspanningsverplichtingen) voor de concentratie van diverse stoffen in de buitenlucht, zoals zwaveldioxide, stikstofdioxide en stikstofoxide en fijn stof ($PM_{2,5}$ en PM_{10}).[61] Deze omgevingswaarden sluiten aan bij Unierechtelijke verplichtingen.[62] De hoofdregel is dat bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde het college van burgemeester en wethouders een programma vaststelt dat is gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde (de zogenoemde programmaplicht).[63] Voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen is de programmaplicht neergelegd bij de provincie of het Rijk.[64] Voor een aantal omgevingswaarden voor luchtkwaliteit – waaronder ook die voor PM_{10} – blijft de programmaplicht bij de gemeente. In de toelichting wordt de verwachting uitgesproken dat er vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet nauwelijks meer overschrijdingen van rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit zullen optreden en dat het voor zover die er toch nog zijn dan zal gaan om lokale overschrijdingen.[65] Dat is natuurlijk nog maar de vraag. Luchtkwaliteit is naar zijn aard niet een

[58] De literatuur is ook uiterst kritisch op dit punt. Zie onder meer D. Korsse, 'Het subsidiariteitsvereiste in de Omgevingswet', Gst. 2016/62, nr. 7438, blz. 328-334; R. Kegge, Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening. Een juridisch onderzoek naar het nut en de noodzaak van de reactieve aanwijzing als toezichtinstrument in de ruimtelijke ordening (diss. Universiteit Utrecht), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht (Bouwrecht monografieën) 2015; C.P. Hageman, Sturing in de ruimtelijke ordening door Rijk en provincies, een juridisch onderzoek naar sturingsinstrumenten van Rijk en provincies en hun verenigbaarheid met de gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling in het ruimtelijk bestuursrecht (diss. Rijksuniversiteit Groningen), Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht (Bouwrecht monografieën), 2016.

[59] Zo regelt artikel 4.1 van de Wro dat indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken bij provinciale verordening regels worden gesteld over – onder meer – de inhoud van bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen waarbij wordt afgeweken van het bestemmingsplan. De bevoegdheid van de provincie om een reactieve aanwijzing te geven is – in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro – eveneens afhankelijk gesteld van het bestaan van provinciale belangen.

[60] Daarmee is uitvoering gegeven aan de verplichting van artikel 2.15 van de Omgevingswet.

[61] Artikelen 2.2 tot en met 2.9 van het Bkl.

[62] Onder meer de Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152/1)

[63] Artikel 3.10 van de Omgevingswet.

[64] Artikel 4.1 van het Bkl.

[65] Paragraaf 7.1 van de toelichting bij het Bkl.

lokaal probleem, maar kan bij uitstek gemeentegrens overstijgend zijn. De Afdeling veronderstelt dat het niet altijd geheel in de macht van de gemeente ligt om met een programma te bewerkstelligen dat aan rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit wordt voldaan, zeker niet als overschrijdingen – hoe lokaal ook – mede worden veroorzaakt door bijvoorbeeld de aanwezigheid van een rijksweg. De gemeente zal in zo'n geval dus afhankelijk zijn van de medewerking van andere overheden. Dit zou tot ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken kunnen leiden. In het hiernavolgende – in punt 17 – zal hier vanuit het perspectief van Unierechtelijke verplichtingen nader op worden ingegaan.

Het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' kent ook een ander risico. In haar vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen heeft de Afdeling er op gewezen dat het gevaar bestaat dat van stelselverantwoordelijkheid van het Rijk een centraliserende werking uitgaat doordat naar aanleiding van incidenten bij de uitoefening van gedecentraliseerde bevoegdheden de rijksoverheid te snel corrigeert of bijstuurt.[66] Het gevolg daarvan kan zijn dat bevoegdheden die de wetgever heeft gedecentraliseerd in voorkomende gevallen – op gespannen voet met de bedoeling van de wetgever – feitelijk op centraal niveau worden uitgeoefend. In de voorliggende ontwerpbesluiten heeft het gevaar op een centralistische invulling van stelselverantwoordelijkheid zich – voor zover dat valt te overzien – niet gemanifesteerd. De Afdeling signaleert wel het volgende. De Invoeringswet regelt dat gemeenten de ruimte krijgen om zelf te bepalen wanneer er wel of geen vergunning nodig is voor bouwwerken en dat gemeenten hierover zelf per locatie afgewogen keuzes kunnen maken. Op die keuze zal in het hiernavolgende – in punt 9a – nader worden ingegaan. Hier is echter het volgende van belang. De toelichting vermeldt dat de vrijheid die gemeenten krijgen niet is bedoeld om alle bouwwerken die nu – in het huidige stelsel – vergunningvrij zijn weer vergunningplichtig te maken: bij het Invoeringsbesluit zal worden bezien of er instructieregels kunnen worden opgesteld die dat voorkomen. Ook zal daarbij invulling worden gegeven aan de te behouden landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwwerken.[67] Deze kunnen volgens de toelichting zonder vergunning worden gebouwd en in stand worden gehouden, ongeacht de eventuele regels die het omgevingsplan hierover stelt.[68] Dit voornemen voor het Invoeringsbesluit staat op gespannen voet met het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' en met het verbeterdoel van het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte.[69]

c. Rol van de omgevingsdiensten

Het voorstel voor de Invoeringswet voorziet erin dat paragraaf 5.2 van de Wabo, zoals deze is komen te luiden bij inwerkingtreding van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (wet VTH), wordt overgeheveld naar de Omgevingswet.[70] De wet VTH vormde de verankering van de afspraken die tussen de rijksoverheid, de provincies en gemeenten in 2009 zijn gemaakt om de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving van het omgevingsrecht beter te organiseren. Daarmee is de basis gelegd voor een landelijk dekkend stelsel van 29 omgevingsdiensten. In deze diensten brengen provincies en gemeenten de uitvoering van een aantal VTH-taken – in mandaat – onder, waardoor expertise kan worden gebundeld. Gemeenten en provincies blijven bevoegd gezag voor deze taken. Bij de overheveling van de Wabo naar de Omgevingswet worden geen inhoudelijke, beleidsmatige veranderingen voorgesteld.[71] Dat betekent volgens de toelichting ook dat het in het Besluit omgevingsrecht vastgelegde basistakenpakket dat door gemeenten en provincies wordt opgedragen aan de omgevingsdiensten via het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden overgenomen in het Omgevingsbesluit.[72]

De toelichting bij de Invoeringswet vermeldt dat de omgevingsdiensten zijn uitgegroeid tot professionele uitvoeringsorganisaties die werken voor gemeenten, provincies en soms voor waterschappen. Dat beeld wordt bevestigd in de recente evaluatie van de wet VTH. Volgens de rapportage heeft de wet VTH in korte tijd geleid tot een robuuste uitvoeringspraktijk die een blijvende impuls heeft gegeven aan de uitvoeringskwaliteit van de VTH-taken.[73] De verwachting van de regering is dat de omgevings-

[66] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016, Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen in het sociale en fysieke domein 'En nu verder!', (W04.15.0367/I), Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12 (bijlage), onder meer paragrafen 4.3.2 en 4.3.3.

[67] Als voorbeelden worden gegeven de veel voorkomende bouwwerken zoals dakkapellen, bijbehorende bouwwerken en erf- en terreinafscheidingen die nu nog landelijk uniform als vergunningvrij zijn aangewezen.

[68] Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.1.6. Als voorbeelden worden gegeven de veel voorkomende bouwwerken zoals dakkapellen, bijbehorende bouwwerken en erf- en terreinafscheidingen die nu nog landelijk uniform als vergunningvrij zijn aangewezen. Opgemerkt wordt dat gemeenten er echter per locatie in het omgevingsplan voor kunnen kiezen om meer bouwwerken vergunningvrij te maken.

[69] Zo kan bijvoorbeeld het vergunningvrij behouden van uitbouwen in het achtererfgebied – zoals nu is geregeld in het Besluit omgevingsrecht – in strijd zijn met een gemeentelijke wens om verdichting van binnentuinen tegen te gaan.

[70] Voorgestelde artikelen 18.18 tot en met 18.27 van de Omgevingswet.

[71] Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.1.3.2.

[72] Artikelsgewijze toelichting bij het voorgestelde artikel 18.22 dat daarvoor de grondslag biedt. Het Invoeringsbesluit ligt thans nog niet ter advisering voor.

[73] Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 96.

diensten onder de Omgevingswet een belangrijke rol gaan spelen bij de uitvoering van die taken. De toelichting bij de Invoeringswet stelt dat de kennis en deskundigheid van de omgevingsdiensten door gemeenten ook kan worden benut bij bijvoorbeeld het opstellen van omgevingsplannen. Volgens de genoemde evaluatierapportage zijn de omgevingsdiensten onmisbaar in de beleidsontwikkeling en cruciaal in de uitvoering. De omgevingsdiensten wordt aanbevolen om – in de woorden van de rapportage – 'een actieve houding in te nemen ten opzichte van de implementatie van de Omgevingswet en een rol te pakken in de beleidvorming om de uitvoerbaarheid te borgen en kennis en expertise in te brengen'.[74]

De Afdeling signaleert dat gemeenten zich bij de implementatie van het nieuwe stelsel voor een grote opgave gesteld zullen zien, in het bijzonder bij het opstellen van een omgevingsplan. Voor (vooral kleinere) gemeenten zal het waarschijnlijk noodzakelijk zijn om daarbij de (regionale) kennis en deskundigheid van de omgevingsdiensten te benutten. Zoals in het voorgaande al is beschreven biedt de Omgevingswet de gemeente veel ruimte om in het omgevingsplan zelf regels te stellen en om eigen afwegingen te maken. Het opstellen van een omgevingsplan is daarmee ook een ingewikkelde puzzel waarvoor niet alleen beleidsmatige kennis maar ook vakinhoudelijke en technische kennis op het gebied van bescherming van de fysieke leefomgeving noodzakelijk is. Daarnaast is kennis nodig van de bestaande bedrijven en hun vergunningen en de plannen die zij hebben voor de toekomst. Het is ook noodzakelijk dat duidelijk is welke instructieregels (van het Rijk en van de provincie) gelden en waar en in welke omvang daarbij nog ruimte zit voor een eigen, gemeentelijke afweging. Al die kennis zal niet meer bij alle gemeenten aanwezig zijn, maar naar verwachting wel bij de omgevingsdiensten.[75]

Het opstellen van omgevingsplannen zal niet behoren tot het basistakenpakket dat door gemeenten bij mandaat in ieder geval moet worden opgedragen aan de omgevingsdiensten.[76] Hoewel niet uitgesloten, ligt het ook niet in de lijn der verwachting dat gemeenten het opstellen van een omgevingsplan desondanks integraal zullen opdragen aan omgevingsdiensten. Het is echter niet denkbeeldig dat de ruimte die de gemeente heeft bij het opstellen van omgevingsplannen in de praktijk – doordat sterk op de (regionale) kennis en deskundigheid van de omgevingsdienst wordt geleund – in belangrijke mate feitelijk wordt ingevuld door de omgevingsdienst. In haar vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen heeft de Afdeling in algemene zin aandacht gevraagd voor regionalisering.[77] Zij heeft er daarbij op gewezen dat zolang de samenwerking bij de uitvoering van taken leidt tot grotere doelmatigheid, er sprake is van 'verlengd lokaal bestuur' waarbij zeggenschap en controle op lokaal niveau gegarandeerd blijven. Wanneer evenwel ook – zoals zich onder de Omgevingswet zou kunnen aftekenen – de beleidsontwikkeling en daarmee samenhangende besluitvorming op regionaal niveau plaatsvindt en gemeenten in de praktijk nauwelijks of geen eigen ruimte overhouden (of claimen) voor eigen beleid kan feitelijk niet meer van verlengd lokaal bestuur worden gesproken. Dit kan wezenlijke gevolgen hebben voor de democratische legitimering van beleidsvorming en de verantwoording van uitvoering.

9. Globale en flexibele omgevingsplannen

Het streven van de Omgevingswet is blijkens de toelichting onder meer dat gemeenten hun omgevingsplannen zoveel als mogelijk 'globaal en flexibel' inrichten.[78] De huidige bestemmingsplannen worden vaak 'gedetailleerd' ingericht.[79] Daarmee kunnen ze een 'keurslijf' vormen en in de weg staan aan ontwikkelingen, aldus de toelichting.[80] De Omgevingswet moet hier verandering in brengen.

De Omgevingswet maakt het mogelijk dat gemeenten in omgevingsplannen algemene regels kunnen opnemen over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de gehele fysieke leefomgeving.[81] Volgens de toelichting wordt die bevoegdheid in het geval van bestemmingsplannen begrensd door

[74] Aanbeveling 8 in de rapportage.
[75] Zie hierover ook S. Bartel, 'Taken en positie van de omgevingsdienst bij het omgevingsplan', in: S. Bartel, H. Borgers, E. Broeren e.a., Milieubescherming in het omgevingsplan (Vereniging voor milieurecht 2016-1), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 169-181.
[76] Voorgesteld artikel 18.18 regelt de reikwijdte van de 'VTH-bepalingen' in de Omgevingswet. De artikelsgewijze toelichting beschrijft dat uit de (niet limitatieve) opsomming bij de omschrijving van het term 'uitvoeringstaak' duidelijk wordt dat met die term enerzijds op meer bevoegdheden en taken wordt gedoeld dan de oorspronkelijke term 'vergunningverlening' zichtbaar maakte, maar dat anderzijds niet beoogd is om de uitoefening of uitvoering alle bij de Omgevingswet toegekende bevoegdheden en taken te omvatten: 'VTH' ziet namelijk niet op bevoegdheden en taken als het opstellen van omgevingsvisies, -plannen of -verordeningen of programma's.'
[77] Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 30 september 2016, Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen in het sociale en fysieke domein 'En nu verder!', (W04.15.0367/I), Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12 (bijlage), paragraaf 2.3.4.
[78] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[79] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).
[80] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).
[81] Artikel 4.1, eerste lid, van de Omgevingswet.

een ‘goede ruimtelijke ordening’.[82] De Invoeringswet maakt het verder mogelijk dat omgevingsplannen ook regels kunnen bevatten waarmee activiteiten aan een vergunningplicht worden verbonden.[83] De toelichting[84] wijst erop dat dit anders dan in een bestemmingsplan niet beperkt is tot aanlegwerken en aanlegwerkzaamheden of het slopen van bouwwerken. Een vergunningstelsel in een omgevingsplan kan bijvoorbeeld ook gaan over het bouwen van bouwwerken, aldus de toelichting.[85] Voorts kunnen gemeenten op grond van de Omgevingswet in een omgevingsplan een meldingsregeling opnemen.[86]

Volgens de toelichting geeft de mogelijkheid voor gemeenten om over de gehele fysieke leefomgeving algemene regels te stellen, de gemeenten ook de mogelijkheid om voor alle onderwerpen die de fysieke leefomgeving omvat, de algemene regels met ‘open’ of ‘gesloten normen’ vorm te geven (de toelichting spreekt van ‘autonome regelgevende bevoegdheid’). Regels met open normen zijn regels die interpretatie vergen. Regels met gesloten normen zijn regels die niet of nauwelijks interpretatie vergen. Als voorbeeld van een algemene regel met een open norm in een omgevingsplan over de toelaatbaarheid van bouwwerken wordt in de toelichting genoemd: ‘de bouwhoogte op een locatie moet aansluiten op het bebouwingspatroon in de omgeving waarbij rekening moet worden gehouden met schaduwwerking op belendende percelen.’[87]

Het werken met open normen in omgevingsplannen wordt in de toelichting aangemoedigd, omdat het meer dan in het geval van gesloten normen de mogelijkheid biedt om in te spelen op actuele ruimtelijke ontwikkelingen. Functies kunnen globaler, in een hogere abstractie, worden toegedeeld, aldus de toelichting.[88] Daarbij wijst de toelichting erop dat het gebruik van open normen als voordeel heeft dat onderzoeksopgaven voor een belangrijk deel verschuiven naar de fase van vergunningverlening. In de realisatiefase kan onderzoek zich toespitsen op de concreet voorgenomen initiatieven en hoeven er bij de vaststelling van een omgevingsplannen geen fictieve varianten meer te worden doorgerekend van ontwikkelingen die mogelijkerwijs helemaal niet in die vorm zullen plaatsvinden, aldus de toelichting.[89]

Een andere maatregel ten slotte die de gemeenten meer mogelijkheden moeten geven tot het ontwerpen van globale en flexibele omgevingsplannen is het niet overnemen in het Ob van de bestaande verplichte standaardregels in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) over overgangsrecht in bestemmingsplannen. Die standaardregels komen er onder meer op neer dat bestaand legaal gebruik, ondanks een bestemmingswijziging of aangescherpte regels, mag worden voortgezet. Ook dat wordt nu blijkens de toelichting een zaak van de autonome regelgevende bevoegdheid van gemeenten.[90]

De Afdeling heeft begrip voor het streven naar meer globale en flexibele plannen teneinde beter in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen. Het werken met algemene regels heeft echter gevolgen voor de rechtszekerheid van burgers en bedrijven. Dat wordt hieronder uiteengezet.

a. Vergunningvrij bouwen

De Invoeringswet regelt dat voor de planologische aspecten van bouwen geen vergunning meer is vereist.[91] Het ‘ruimtelijk deel’ van bouwen is voortaan dus in beginsel vergunningvrij. Gemeenten mogen in hun omgevingsplannen zelf bepalen of ze daarvoor een vergunningplicht willen. Daarmee wordt volgens de toelichting voorkomen dat onnodig aan regels wordt getoetst en wordt het aantal vergunningplichtige activiteiten beperkt.[92] Dat scheelt in het aanleveren van gegevens en dus in de administratieve lasten. Ook kan sneller worden gebouwd, omdat geen procedures hoeven worden te doorlopen.

Volgens de toelichting kunnen regels in het omgevingsplan voor bouwwerken concreet, helder, beperkt in aantal en overzichtelijk worden vastgelegd.[93] Bij zulke regels – dus in het geval van gesloten normen – is een vergunningplicht volgens de toelichting vermoedelijk niet nodig en heeft het werken

[82] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[83] Voorgesteld artikel 4.4, tweede lid, van de Omgevingswet.
[84] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[85] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2 (Het omgevingsplan).
[86] Artikel 4.4, eerste lid, van de Omgevingswet.
[87] Toelichting bij het Ob, Paragraaf 3.2.4.4 (Precisering en verschuiving van onderzoek).
[88] Toelichting bij het Ob, Paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).
[89] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.2 (Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid).
[90] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.1 (Overgangsrecht en gebodsbepalingen).
[91] Zie met name de voorgestelde artikelen 5.20 en 5.21 van de Omgevingswet.
[92] Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.1.3 (Splitsing vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een technische vergunning en een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit).
[93] Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.1.5 (Omgevingsplanactiviteit voor een bouwwerk).

met algemene regels de voorkeur. In het geval van open normen is een vergunningplicht het meest aangewezen, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat wanneer in een omgevingsplan een vergunningplicht (of een appellabele reactie op een melding) voor bouwen ontbreekt dit tot onduidelijkheid en rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven kan leiden. Dat geldt niet alleen wanneer de algemene regels over bouwen open normen bevatten, maar ook wanneer die gesloten normen bevatten.

Aannemelijk is immers dat een bouwer of aannemer in veel gevallen vooraf van de gemeente duidelijkheid wil verkrijgen over de vraag of hetgeen hij wil bouwen op grond van de algemene regels in het omgevingsplan is toegestaan. Dat geldt voor de kleine bouwers die bijvoorbeeld een aanbouw willen realiseren, maar ook voor de grotere bouwpartijen. In de meeste gevallen zal de initiatiefnemer het bouwwerk via een hypotheekverstrekker financieren. Er mag van worden uitgegaan dat de hypotheekverstrekker, alvorens het een hypotheek zal verstrekken met het gebouw als onderpand, zekerheid wil over de planologische toelaatbaarheid van het te bouwen gebouw.

Met deze onzekerheden kan verwacht worden dat initiatiefnemers soms van de gemeente willen vernemen of het voorgenomen bouwplan past in de regels van het omgevingsplan en zullen zij het college om een rechtsoordeel vragen. Wanneer een vergunningplicht (of appellabele reactie op een melding) ontbreekt, kan die zekerheid niet worden verkregen. Volgens vaste jurisprudentie wordt een bestuurlijk rechtsoordeel slechts bij hoge uitzondering aangemerkt als een besluit waartegen rechtsmiddelen open staan. Rechterlijke toetsing zal in veel van de gevallen pas mogelijk zijn op het moment waarop om handhaving door omwonenden wordt verzocht of wanneer het college ambtshalve handhavend gaat optreden.

In de literatuur[94] wordt erop gewezen dat het aanvragen van een vergunning – ook al geldt er geen vergunningplicht – ook een mogelijkheid is om een besluit te verkrijgen waarin door het college wordt bevestigd dat het bouwplan voldoet aan de algemene bouwregels uit het omgevingsplan. In het kader van een aanvraag om een vergunning moet het bevoegd gezag als voorvraag beoordelen of voor een voorgenomen handeling een vergunning is vereist. Tegen de aan het besluit daarop ten grondslag liggende oordeel omtrent de vergunningplicht kan door het aanwenden van een rechtsmiddel worden opgekomen.[95] Nadeel van dit alternatief is dat de initiatiefnemer moet voldoen aan alle eisen voor een vergunningaanvraag en leges moet betalen.

Onzekerheid is er niet alleen voor de initiatiefnemers, maar ook voor andere belanghebbenden, zoals omwonenden. Wanneer een vergunningplicht (of appellabele reactie op een melding) ontbreekt is een verzoek om handhaving pas het eerste moment waarop belanghebbenden de aanvaardbaarheid van een bouwwerk kunnen laten beoordelen. Onduidelijk is op welk moment precies zij dan een verzoek om handhaving zouden kunnen doen. Bij voorbereidende bouwwerkzaamheden is fysiek nog niets aanwezig en is het dus de vraag of het college dan al handhavend kan optreden. Het risico bestaat dat als het gebouw er eenmaal staat, dit vaker tot toestemming en legalisatie zal leiden dan in het geval waarin alleen het bouwplan wordt beoordeeld.

Wanneer open normen worden gebruikt voor de beoordeling van bouwactiviteiten en een vergunningplicht (of een appellabele reactie op een melding) ontbreekt, levert dat eens te meer spanning op met het rechtszekerheidsbeginsel. In dat geval kan immers elke vorm van duidelijkheid over wat er gebouwd mag worden ontbreken. De toelichting vermeldt om die reden ook dat in dat geval een vergunningplicht het meest aangewezen is. Een verplichting daartoe ontbreekt echter. De situatie dat in een omgevingsplan open normen worden gebruikt voor de beoordeling van de (planologische) toelaatbaarheid van bouwactiviteiten, terwijl een vergunningplicht ontbreekt aan de hand waarvan vooraf kan worden beoordeeld of het bouwen voldoet aan die norm, kan zich dus wel degelijk voordoen. Hierdoor bestaat eveneens het risico dat geen gelijkwaardig niveau van rechtsbescherming wordt bereikt. Gelet hierop en op de spanning met het rechtszekerheidsbeginsel, kan worden verwacht dat de bestuursrechter dit zal ondervangen door uit te gaan van wat het omgevingsplan planologisch maximaal mogelijk maakt. Dat strookt dan echter niet met het streven om met ‘globale en flexibele’ omgevingsplannen tot een meer dynamische gebiedsontwikkeling te komen.

Gelet op het voorgaande adviseert de Afdeling op wetsniveau te voorzien in een vergunningplicht voor de ruimtelijke aspecten van bouwen, echter met de mogelijkheid voor de gemeenteraad deze in het omgevingsplan uit te schakelen indien dat gelet op de plansystematiek (de formulering van de

[94] F. Brouwer, B. Rademaker, ‘Een nieuwe opzet van de vergunningplicht voor bouwwerken in de Omgevingswet’, TBR 2017/39, nr. 3, blz. 218-225.
[95] F. Brouwer, B. Rademaker, ‘Een nieuwe opzet van de vergunningplicht voor bouwwerken in de Omgevingswet’, TBR 2017/39, nr. 3, blz. 223.

algemenere regels van het omgevingsplan samen met de verbeelding) verantwoord is.

b. Nadeelcompensatie

Vanwege het streven naar meer globale omgevingsplannen voorziet de Invoeringswet in een nieuw systeem voor nadeelcompensatie. Het nieuwe systeem voorziet kort gezegd in een andere keuze ten aanzien van de besluiten die als schadeveroorzakend kunnen worden aangemerkt. Deze systeemwijziging is noodzakelijk, omdat het op basis van een globaal omgevingsplan lastig is de schadevergoeding van dat plan vast te stellen. Dit wordt tevens gecompliceerd door de beoogde brede reikwijdte van het omgevingsplan. Op basis van de Invoeringswet kunnen belanghebbenden dan ook pas om vergoeding van schade verzoeken op het moment dat uitvoering aan een omgevingsplan wordt gegeven. Op zichzelf acht de Afdeling dit een positieve ontwikkeling, omdat het dan niet meer gaat om hypothetische schade, maar om concrete schade. Daar staat tegenover dat het voorgestelde systeem voor nadeelcompensatie ook voor onduidelijkheden voor burgers en bedrijven kan zorgen.

Het moment waarop uitvoering wordt gegeven aan het omgevingsplan kan op basis van een vergunning, of feitelijk handelen zijn. Dat laatste zal zich steeds vaker kunnen voordoen, nu de Invoeringswet het mogelijk maakt dat voor planologische aspecten van bouwactiviteiten geen vergunning meer is vereist, maar het aan gemeenten zelf is om al dan niet een bouwvergunning te vereisen. Door de verschuiving naar het moment van uitvoering van het plan kan er een lange periode verstrijken tussen de vaststelling van het plan en het moment dat om schade kan worden verzocht. Nu een globaal omgevingsplan alleen een indicatie geeft van de mogelijke ontwikkelingen op een bepaalde locatie, kan dit lange tijd 'boven de markt' hangen. Dit kan zogenoemde schaduwschade opleveren. Dat is schade door de in een plan voorziene ontwikkeling, waarvoor pas een tegemoetkoming kan worden toegekend na het verlenen van de vergunning of op het moment van het feitelijk handelen. Belanghebbenden moeten steeds alert blijven of er iets gebeurt, voordat zij schadevergoeding kunnen vragen. Daarnaast is het in de situatie dat geen vergunning nodig is voor de uitvoering van het plan erg onduidelijk welk moment het schadeveroorzakende moment zich voordoet; het kan daarbij lastig te beoordelen zijn of het feitelijk handelen in overeenstemming is met het omgevingsplan. In deel F van dit advies zal nader worden ingegaan op de in de Invoeringswet opgenomen bepalingen over nadeelcompensatie.

c. Overgangsrecht in omgevingsplannen

De standaardregels in het Bro over overgangsrecht in bestemmingsplannen met betrekking tot onder meer bestaand legaal gebruik worden in het Ob niet overgenomen. Dit valt vanuit de behoefte aan een meer dynamische gebiedsontwikkeling te begrijpen. Het vergroot de mogelijkheden voor gemeenten om bestaand gebruik van gronden te wijzigen.[96] Het niet overnemen van deze standaardregels leidt echter ook tot meer rechtsonzekerheid voor burgers en bedrijven. Zij kunnen immers gemakkelijker dan nu worden geconfronteerd met de verplichting om bestaand gebruik te wijzigen. Weliswaar stellen het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en de eigendomsbescherming van het EVRM hier volgens de toelichting beperkingen aan[97], maar die beperkingen bieden minder houvast dan de huidige standaardregels hierover in een algemene maatregel van bestuur. Zoals ook in de toelichting wordt opgemerkt, opent het ontbreken van standaardregels immers mogelijkheden voor gemeenten om per regel te bezien of en in welke vorm in overgangsrecht wordt voorzien.[98]

10. Gelijkwaardige maatregelen

De Omgevingswet bepaalt dat als regels voor het verrichten van activiteiten voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, dat dan op aanvraag toestemming kan worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen.[99] De toelichting vermeldt dat het verlenen of weigeren van de toestemming een beschikking is, zodat daartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld.[100] De Omgevingswet bepaalt verder dat bij regels voor het verrichten van activiteiten het treffen van gelijkwaardige maatregelen kan worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, al dan niet gekoppeld aan een verbod om de maatregel te treffen zonder voorafgaande melding aan het

[96] De toelichting bij het Ob (paragraaf 3.2.4.1, Overgangsrecht en gebodsbepalingen) noemt als voorbeeld dat als op enig moment in de regels wordt vastgelegd dat laden en lossen op een bepaalde locatie of bepaalde tijdstippen niet meer is toegestaan, dergelijke activiteiten niet nog jaren zouden moeten kunnen voortduren vanwege eerbiedigend overgangsrecht.
[97] Als voorbeeld van een wijziging die naar omstandigheden de grenzen van deze beginselen zou kunnen overschrijden noemt de toelichting bij het Ob (paragraaf 3.2.4.1, Overgangsrecht en gebodsbepalingen) een plicht om woningen te bouwen op een locatie waar een bedrijf is gevestigd.
[98] Toelichting bij het Ob, paragraaf 3.2.4.1 (Overgangsrecht en gebodsbepalingen),
[99] Artikel 4.7, eerste lid, van de Omgevingswet.
[100] Artikelsgewijze toelichting op artikel 4.7 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3).

bevoegd gezag.[101] De Omgevingswet bepaalt ten slotte ook dat onder meer in de uitvoeringsbesluiten van de Omgevingswet nadere regels kunnen worden gesteld over de toepassing van de gelijkwaardigheidsregeling.[102]

In onder andere het Bbl zijn nadere regels opgenomen over het treffen van gelijkwaardige maatregelen. In het Bbl wordt onder meer geregeld dat als een gelijkwaardige maatregel betrekking heeft op een activiteit waarvoor op grond van de wet geen omgevingsvergunning is vereist en waarvoor in dit besluit geen melding is voorgeschreven, ook geen voorafgaande toestemming is vereist.[103] Dat betekent dat bij vergunningvrij bouwen niet vooraf wordt vastgesteld of een maatregel daadwerkelijk gelijkwaardig is. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling bestuursrechtspraak) in haar consultatiereactie ook al opmerkte, levert dat onzekerheid op voor de initiatiefnemer, omdat het bevoegd gezag dan pas achteraf in het kader van handhaving kan oordelen of de maatregel gelijkwaardig is.[104] Wanneer achteraf blijkt dat een maatregel niet gelijkwaardig is bestaan zelfs risico's voor het waarborgen van de veiligheid.

11. Specifieke zorgplichten

In het Bal zijn voor verschillende categorieën activiteiten algemene regels geformuleerd. Het gaat om de volgende categorieën: milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten, activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk, activiteiten in de Noordzee, activiteiten rond rijkswegen, activiteiten die het cultureel erfgoed betreffen en activiteiten die het werelderfgoed betreffen. Voor ieder van deze categorieën van activiteiten zijn in het Bal specifieke zorgplichten opgenomen.[105]

De reden voor het opnemen van specifieke zorgplichten voor deze categorieën is onder meer gelegen in het streven naar deregulering. Door het opnemen van zorgplichten hoeven regels niet langer in detail te worden uitgeschreven. In het huidige omgevingsrecht zijn ook al zorgplichten opgenomen.[106] Maar de bedoeling is dat ze in het nieuwe omgevingsrecht een grotere betekenis krijgen. Verschillende concrete regels worden geschrapt en worden vervangen door zorgplichtbepalingen. De specifieke zorgplichten komen naast de algemene zorgplichten in de Omgevingswet te staan.[107] Daarom worden ze specifieke zorgplichten genoemd. De algemene zorgplichten zijn alleen bestuursrechtelijk handhaafbaar. De specifieke zorgplichten zijn zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar.

In de specifieke zorgplichtbepalingen worden veel vage termen als passend, geschikt, representatief, doelmatig en redelijkerwijs gebruikt. Hoewel een zekere vaagheid inherent is aan het formuleren van zorgplichten, is er in de consultatiereactie van de Afdeling bestuursrechtspraak op gewezen dat door het gebruik van genoemde vage termen valt te verwachten dat zich in de praktijk regelmatig geschillen zullen voordoen over de invulling daarvan.[108] Dat zal met name zo zijn in de handhavingssfeer, waarbij niet op voorhand voor een initiatiefnemer en andere belanghebbenden duidelijk zal zijn welke concrete verplichtingen uit een zorgplichtbepaling voortvloeien, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak in de consultatiereactie.

In het bijzonder is er daarbij in de consultatiereactie op gewezen dat in een aantal van de zorgplichtbepalingen is bepaald dat de zorgplicht mede inhoudt dat de initiatiefnemer de beste beschikbare technieken toepast. De regelgeving die met het vereiste van beste beschikbare technieken samenhangt is complex, omvangrijk en technisch-juridisch van aard. Gelet hierop is in de consultatiereactie dan ook opgemerkt dat op voorhand niet duidelijk is wat er in de praktijk van een initiatiefnemer op grond van dit onderdeel van de specifieke zorgplicht kan worden gevergd.

In het verslag over de consultatiereacties[109] wordt opgemerkt dat uit vaste jurisprudentie volgt dat steeds geldt dat er sprake moet zijn van een 'onmiskenbaar' in strijd handelen met een zorgplicht voordat er direct handhavend kan worden opgetreden, zodat niet meer geschillen worden verwacht. De term 'onmiskenbaar' is echter evengoed vaag. Geschillen over de invulling van vage termen in specifieke zorgplichten kunnen zich daarmee verplaatsen naar de invulling van het begrip 'onmiskenbaar'. De Afdeling verwacht dan ook niet dat dit criterium een toename van geschillen kan voorkomen.

[101] Voorgesteld artikel 4.7, tweede lid, van de Omgevingswet.
[102] Voorgesteld artikel 4.7, derde lid, van de Omgevingswet.
[103] Artikel 2.4 van het Bbl.
[104] Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak over de uitvoeringsbesluiten van 29 september 2016, blz. 6-7.
[105] Zie de artikelen 2.10 (zorgplicht voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten), 6.6 (zorgplicht voor activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk), artikel 7.6 (zorgplicht activiteiten in de Noordzee), 8.6 (zorgplicht voor activiteiten rond rijkswegen), 11.11 (zorgplicht voor activiteiten die het cultureel erfgoed betreffen) en 12.9 (zorgplicht voor activiteiten die het werelderfgoed betreffen).
[106] Zie bijvoorbeeld artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit en artikel 13 van de Wet bodembescherming.
[107] Artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet.
[108] Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak over de uitvoeringsbesluiten van 29 september 2016, blz. 8.
[109] Te raadplegen op www.internetconsultatie.nl.

D. DIGITAAL STELSEL OMGEVINGSWET

12. Betrouwbaarheid, financiering en toezicht

Het voorstel voor de Invoeringswet voorziet in de instelling van een elektronische databank, het digitaal stelsel Omgevingswet (DSO). DSO bevat openbare informatie over de fysieke leefomgeving. Daarnaast kan DSO worden gebruikt voor het indienen van aanvragen en het doen van meldingen onder de Omgevingswet.[110]

Volgens de toelichting gaat DSO van start bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet.[111] Een half jaar voor inwerkingtreding van de Omgevingswet moet het landelijk register omgevingsdocumenten echter al ontsloten zijn via het stelsel'.[112] De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft in de consultatie benadrukt dat het voor gemeenten noodzakelijk is dat tenminste een jaar voor invoering de standaarden zijn vastgesteld, dat een halfjaar voor inwerkingtreding van de wet het DSO zo ver is ontwikkeld dat gemeenten en hun softwareleveranciers de werking van het systeem en koppelvlakken kunnen testen met eigen applicaties, en dat de Omgevingswet pas in werking kan treden als er een goed werkend DSO is.[113]

Sindsdien is besloten de inwerkingtreding van de Omgevingswet met drie jaar uit te stellen, onder andere met het oog op DSO. De nieuwe datum van inwerkingtreding wordt 1 januari 2021. DSO zal stapsgewijs worden gerealiseerd, waarbij bij inwerkingtreding een basis wordt gelegd die vergelijkbaar is met het huidige dienstverleningsniveau. Dat kan in de jaren daarna uitgebouwd worden.[114]

De verantwoordelijkheid voor DSO als geheel berust bij een groot aantal bestuursorganen en andere instanties.

- De Minister wordt verantwoordelijk voor de inrichting, instandhouding, werking en beveiliging van DSO.
- Er wordt een bestuursorgaan aangewezen als beheerder van het register omgevingsdocumenten (dat wordt het Kadaster).[115]
- De colleges van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, de dagelijkse besturen van waterschappen en enkele ministers worden verantwoordelijk voor het aanleveren van omgevingsdocumenten.[116]
- Het lijkt er op dat het grootste deel van deze taak feitelijk worden verricht door de 25 regionale omgevingsdiensten, onder verantwoordelijkheid van de besturen van provincies en gemeenten.[117]
- Verder is het de bedoeling dat de gegevens uit omgevingsdocumenten door tien informatiehuizen (in de toelichting aangeduid als 'uitvoeringsorganisaties') worden verrijkt tot informatieproducten.[118]
- Daarnaast bevat DSO gegevens over 'ingediende aanvragen, gedane meldingen, verstrekte gegevens en bescheiden en ingediende andere berichten'; bij amvb zal worden bepaald welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor beheer, toegang en verwerking van persoonsgegevens.[119]

Met dit grote aantal verantwoordelijken onderscheidt DSO zich van de meeste overheidsdatabanken: het komt er op neer dat enkele honderden bestuursorganen er samen voor dienen te zorgen dat de gegevens in DSO correct, relevant, volledig en actueel zijn. Het Bureau ICT-Toetsing (BIT) constateert dat de stelselcatalogus die is ontwikkeld om de gegevens te standaardiseren 80.000 begrippen bevat. DSO ontsluit bovendien, naast feitelijke gegevens, ook enkele tientallen wetten en honderden lokale regelingen op het hele terrein van het omgevingsrecht.[120] De regering heeft dan ook de aanbeveling van het BIT ter harte genomen om DSO in eerste instantie te beperken tot een minimale invulling van het huidige niveau van dienstverlening; er zal worden begonnen met een beperkte set begrippen.[121]

De Afdeling constateert dat sprake is van grote wederzijdse afhankelijkheid tussen het wettelijke stelsel en het digitale stelsel. Het DSO kan pas operationeel worden als de regelgeving van kracht is.

---

[110] Voorgestelde artikelen 20.20, 20.22, 20.23 en 20.28 van de Omgevingswet.
[111] Toelichting, paragraaf 5.2.10 (Overgangsrecht Digitaal Stelsel Omgevingswet).
[112] Bestuursakkoord van 1 juli 2015, blz. 9.
[113] Consultatie VNG van 1 maart 2017, kenmerk ECFD/U201700154, blz. 9.
[114] Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98.
[115] Voorgestelde artikelen 20.23, tweede lid, en 20.28, tweede lid, van de Omgevingswet.
[116] Voorgesteld artikel 20.29 van de Omgevingswet.
[117] De taak van de omgevingsdiensten wordt nu geregeld in artikel 5.4 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de artikelen 7.1 en 7.2 van het Besluit omgevingsrecht. Het zal worden geregeld bij en krachtens de voorgestelde artikelen 18.21 tot en met 18.23 van de Omgevingswet.
[118] Voorgesteld artikel 20.31 van de Omgevingswet.
[119] Voorgesteld artikel 20.26, tweede en derde lid, van de Omgevingswet.
[120] Advies van het Bureau ICT-Toetsing, 7 september 2017, Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98, bijlage, blz. 4.
[121] Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98, blz. 5.

Omgekeerd is uitvoering van de regelgeving zonder operationeel DSO niet mogelijk zonder ingrijpende aanpassing van de bestaande systemen.

a. Betrouwbaarheid van DSO

De Afdeling acht het op zichzelf verstandig om – zoals BIT adviseert – DSO bij invoering te beperken tot het noodzakelijke. Dat laat onverlet dat het stelsel bestuurlijk zeer complex is en dat het risico bestaat dat het, ook na het overwinnen van kinderziektes, niet de kwaliteit en betrouwbaarheid kan leveren die van het stelsel verwacht mag worden. In haar advies over de Miljoenennota 2018 heeft de Afdeling gewezen op de 'spanning tussen vergaande en fijnmazige beleidsambities en de verwachting dat met ICT-voorzieningen deze hoge ambities kunnen worden waargemaakt, alsook wat voor investeringen in onder andere ICT nodig zijn om deze ambities werkelijk te kunnen realiseren.'[122] De totstandkoming van DSO verdient daarom niet alleen in technisch opzicht, maar ook vanuit het perspectief van bestuurlijke verhoudingen de aandacht van alle betrokken overheden, zowel in de komende jaren waarin het stelsel verder wordt voorbereid als in de periode na de inwerkingtreding daarvan.

Het (wetgevings-) proces waarmee de regelgeving tot stand komt, is van andere aard, en wordt ook door andere functionarissen opgesteld, dan het (digitale) proces waarin het DSO wordt ontwikkeld. De Afdeling constateert dat professioneel wordt gewerkt aan het DSO[123] volgens de laatste inzichten bij het ontwikkelen van dit soort (grote) ICT-projecten, dat wil zeggen met ruimte voor experimenten, interactie met opdrachtgevers, bestuurders en gebruikers; als het ware in lijn met inzichten dat ICT 'permanent bèta' is. Dat verhoudt zich moeilijk met regelgeving die burgers en bestuur juist houvast beogen te bieden, inhoudelijk en procedureel. De Afdeling acht expliciete, transparante aandacht voor deze problematiek van 'vertaling' tussen beiden domeinen gewenst. De Afdeling kan zich voorstellen dat op dit punt het eerder genoemde BIT nog een keer om een expliciet advies wordt gevraagd.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling om eerst een DSO te testen op het niveau van een minimale invulling van het huidige niveau van dienstverlening, alvorens de stelselherziening en het DSO tegelijkertijd van start gaan.

b. Financiering van DSO

Cruciaal is voorts dat de ontwikkeling van DSO goed georganiseerd is en dat voldoende financiering ook op de langere termijn is gewaarborgd. De ontwikkeling van het DSO zal een zaak van lange adem zijn, zeker nu besloten is bij invoering te volstaan met het noodzakelijke en het systeem gaandeweg verder uit te bouwen.
In de toelichting wordt echter nog niet ingegaan op de financiële gevolgen van DSO. De werking van DSO zal later duidelijker worden en juridisch verankerd worden in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. De nota van toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal daarom de financiële effecten waaronder de bestuurslasten van het DSO beschrijven.[124]

De Afdeling adviseert in het bijzonder de bestuurslasten van DSO nu al zo goed mogelijk in kaart te brengen en ook in de toelichting in te gaan op de wijze waarop gewaarborgd is dat deze kosten – met inbegrip van eventuele tegenvallers – structureel zijn gedekt.

c. Toezichtsbevoegdheden

Bij ministeriële regeling zullen standaarden en kwaliteitseisen voor de aan te leveren gegevens worden vastgesteld. Gegevens die daar niet aan voldoen worden geweigerd.[125] Als echter een bestuursorgaan niet in staat of bereid is om de vereiste gegevens volgens de juiste standaarden aan te leveren, komt de betrouwbaarheid en volledigheid van DSO in het geding. DSO zal immers gegevens bevatten over één bepaalde locatie die afkomstig zijn van verschillende bestuursorganen.

Het is niet duidelijk welke bevoegdheden de Minister dan effectief kan aanwenden. Zijn bevoegdheid om een instructie te geven aan het bestuur van een provincie, gemeente of waterschap is in dit geval niet van toepassing, omdat die bevoegdheid alleen betrekking kan hebben op een evenwichtige toedeling van functies aan een locatie.[126] Wel kan hij de bevoegdheden van het generiek toezicht

[122] Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 3, punt 4b.
[123] Zie www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl.
[124] Toelichting, paragraaf 7.2 (Gevolgen voor administratieve lasten van burgers en bedrijven en bestuurlijke lasten voor overheden).
[125] Voorgestelde artikelen 20.32 en 20.33 van de Omgevingswet.
[126] Artikel 2.34 van de Omgevingswet.

(indeplaatsstelling, schorsing en vernietiging) inzetten[127] (het uitgangspunt dat toezicht wordt uitgeoefend door het naasthogere bestuursorgaan geldt hier niet[128]), maar dat zijn zware instrumenten die zelden worden toegepast, in een stadium waarin de taakuitoefening al langer tekortschiet.

Bij de invoering van het generiek toezicht is benadrukt dat er in bijzondere wetten niet wordt voorzien in specifieke toezichtsvormen, behalve als daarvoor bijzondere redenen bestaan. Een van die redenen is dat sprake is van 'uitvoeringsvervlechting', waarbij een hogere bestuurslaag een eigen wettelijke operationele verantwoordelijkheid heeft en daarbij volledig is aangewezen op een decentrale uitvoeringsorganisatie, zoals bij de veiligheidsregio's.[129] De Afdeling meent dat bij DSO de uitvoering zo sterk is vervlochten dat dat de toekenning van specifieke toezichtsbevoegdheden rechtvaardigt.

Die bevoegdheden zijn – zo meent de Afdeling – niet alleen van belang om de kwaliteit van DSO structureel op peil te houden, maar ook om ervoor te zorgen dat DSO in de invoeringsfase daadwerkelijk tot stand komt. Dat kan reden zijn om voor een dergelijke vorm van toezicht nodige bepalingen eerder in werking te laten treden dan de andere bepalingen van de Invoeringswet.

De Afdeling adviseert de wenselijkheid van een specifiek toezichtregime te bezien en daarbij de vraag te betrekken of dat toezichtregime eerder in werking moet treden.

13. Informatiehuizen en digitale informatieproducten

a. Omschrijving van 'digitale informatieproducten'

DSO zal, naast omgevingsdocumenten, ook digitale informatieproducten bevatten. Deze producten zullen worden vervaardigd door 'informatiehuizen': bestuursorganen of rechtspersonen die bij algemene maatregel van bestuur zijn belast met de taak om zulke producten te vervaardigen.

Het voorstel omschrijft niet wat digitale informatieproducten zijn. Wel zal bij ministeriële regeling worden bepaald welke digitale informatieproducten worden vervaardigd.[130]

Digitale informatieproducten lijken bedoeld te zijn als een belangrijk instrument om informatie over de fysieke leefomgeving te ontsluiten. Daarom zal tenminste in algemene zin moeten worden geregeld wat onder zulke producten moet worden verstaan. Als dat nu nog niet mogelijk is, is het nog te vroeg om dit onderwerp wettelijk te regelen.[131]

De Afdeling adviseert het voorstel aan te passen.

b. Wenselijkheid van informatiehuizen in dit stadium

Het BIT heeft grote vraagtekens gezet bij het werken met informatiehuizen: dat maakt het stelsel onnodig ingewikkeld. Het BIT ziet (voorlopig) geen enkele noodzaak om informatiehuizen in te richten, en adviseert om daar pas in een veel later stadium mee aan de slag te gaan als de regering daar aan vast wil houden.[132]

De Afdeling onderschrijft deze aanbeveling van het BIT. Het belang daarvan wordt onderstreept door de bestuurlijke complexiteit van DSO, een aspect dat door het BIT niet wordt behandeld.

De Afdeling adviseert de inschakeling van informatiehuizen voorlopig uit te stellen.

c. Mededingings- en aanbestedingsrecht

Onverminderd het voorgaande punt, merkt de Afdeling het volgende op.

Informatiehuizen hoeven geen bestuursorganen te zijn: ook andere entiteiten met rechtspersoonlijkheid kunnen met deze taak worden belast. Volgens de toelichting zal altijd worden bekeken of niet de

[127] Artikelen 124 tot en met 124h, 268 en 274 van de Gemeentewet; artikelen 121 tot en met 121f, 253 en 261 van de Provinciewet.
[128] Artikel 3.1, onderdeel C, van de Invoeringswet Omgevingswet wijzigt de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet om over de provincie heen te kunnen springen. Blijkens de toelichting op het artikel is dit gedaan met het oog op DSO.
[129] Kamerstukken II 2009/10, 32 389, nr. 3, blz. 5.
[130] Voorgesteld artikel 20.31, tweede lid, onderdeel a, van de Omgevingswet.
[131] Vergelijk aanwijzing 262 van de Aanwijzingen voor de regelgeving: geen voorstellen van wet worden aanhangig gemaakt waarvan de beleidsvoorbereiding en de besluitvorming niet zijn afgerond.
[132] Advies van het Bureau ICT-Toetsing, 7 september 2017, Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98, bijlage, blz. 5, 7. Reactie op het advies: Kamerstukken II 2017/18, 33 118, nr. 98.

markt in de gebruikersbehoeften kan voorzien in plaats van de overheid met het DSO.[133]

Bij de vervaardiging van informatieproducten gaat het om een activiteit op een concurrerende (digitale informatie-) markt en dus – waarschijnlijk – om economische activiteiten.[134] Indien de markt niet in de gebruikersbehoeften kan voorzien, en een bestuursorgaan deze activiteiten gaat verrichten, komen artikel 25g en volgende van de Mededingingswet ('Markt en Overheid') in beeld.[135] Wanneer de Minister een derde selecteert om deze werkzaamheden met uitsluiting van anderen te verrichten, lijkt een vorm van transparante selectie aangewezen. Het verlenen van een opdracht om informatieproducten te vervaardigen komt in feite neer op het plaatsen van een overheidsopdracht en moet dus in beginsel worden aanbesteed.[136] Er bestaan (beperkt) mogelijkheden om niet aan te hoeven besteden, bijvoorbeeld door inzet van wetgeving.[137]

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze van opdrachtverlening aan de informatiehuizen en op de wijze waarop aan de relevante mededingingsrechtelijke vereisten zal worden voldaan, voor zover opdracht wordt verleend aan een bestuursorgaan.

d. Gevolgen van private uitvoering

Bij het opstellen van de voorwaarden waaronder een opdracht om digitale informatieproducten te vervaardigen wordt verleend, zal rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat deze opdracht wordt uitbesteed aan een organisatie buiten de overheid. Die voorwaarden dienen transparant, objectief en non-discriminatoir te zijn en zullen in ieder geval moeten inhouden:
- dat het digitale informatieproduct objectief en neutraal is. Eventuele beleidskeuzes (bijvoorbeeld bij het modelmatig berekenen van geluidhinder) kunnen alleen worden genomen door de regering als opdrachtgever, zodat de regering over die keuzes verantwoording kan afleggen;
- dat een particulier informatiehuis bij het ontwikkelen van digitale informatieproducten niet de beschikking krijgt over persoonsgegevens die niet openbaar zijn;[138]
- dat beslissingen op een verzoek om gegevens openbaar te maken (WOB-verzoeken) niet worden genomen door een particulier informatiehuis;[139]
- dat de digitale informatieproducten vrij toegankelijk zijn en niet worden gefinancierd met advertenties;
- dat het informatiehuis geen gegevens verzamelt van personen die een digitaal informatieproduct gebruiken.

De Afdeling heeft twijfels of een informatiehuis binnen deze randvoorwaarden doelmatig en doeltreffend kan werken. Zij adviseert dan ook, de mogelijkheid om digitale informatieproducten te laten vervaardigen door ondernemingen buiten de overheid nader te bezien.

14. Verhouding met het stelsel van basisregistraties

Er is in Nederland een stelsel van basisregistraties, dat door de overheid in stand wordt gehouden. Een van de uitgangspunten van het stelsel is dat burgers en bedrijven maar eenmaal wordt verzocht gegevens aan te leveren ('eenmalige gegevensverstrekking'). Spiegelbeeldig daaraan zijn overheidsinstanties in beginsel verplicht de als authentiek aangemerkte gegevens in een basisregistratie te gebruiken ('verplicht gebruik').[140] Er zijn basisregistraties voor – onder meer – personen, adressen en gebouwen, topografie en de ondergrond. Het kadaster en het handelsregister zijn eveneens basisregistraties.

DSO zal gegevens ontlenen aan basisregistraties (zoals de Basisregistratie personen, de Basisregistra-

[133] Toelichting, paragraaf 2.1.4.2 (Verbeterdoelen, fasering en financiering van het DSO); toelichting op artikel 20.31, eerste lid.
[134] Toelichting, paragraaf 2.1.4.2 (Verbeterdoelen, fasering en financiering van het DSO).
[135] Tenzij het gaat om 'het aanbieden van goederen of diensten door bestuursorganen aan andere bestuursorganen of aan overheidsbedrijven voor zover deze goederen of diensten zijn bestemd voor de uitvoering van een publiekrechtelijke taak' (artikel 25h, tweede lid, Mededingingswet).
[136] Artikel 2.25 van de Aanbestedingswet 2012.
[137] Gedacht kan worden aan formulering als alleenrecht van de informatiehuistaak. Aanbesteding is dan niet verplicht als het informatiehuis zelf ook aanbestedende dienst is (vgl. HR 18 november 2011 AVR Afvalverwerking / gemeente Westland en Huisvuilcentrale Noord-Holland, ECLI:NL:HR:2011: BU4900). Ook kan gedacht worden aan vormgeving als concessie. In dat geval geldt mogelijk het bijzondere regime van Richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (PB 2014, L 94).
[138] Toelichting, paragraaf 2.1.4.6 (Bescherming van persoonsgegevens), onder 'Gegevensbeschermingeffectbeoordeling'.
[139] Dit vergt mogelijk aanpassing van voorgesteld artikel 20.24, tweede lid, van de Omgevingswet.
[140] Visie op het stelsel van basisregistraties, Kamerstukken II 2009/10, 29 362, nr. 176, bijlage. Uitgewerkt in, bijvoorbeeld, de artikelen 1.7 en 1.8 van de Wet basisregistratie personen.

tie grootschalige topografie en de Basisregistraties adressen en gebouwen). De landelijke voorziening zal aan die basisregistraties worden gekoppeld.[141]

DSO wordt geen basisregistratie, maar gaat wel een centrale rol spelen bij het verzamelen, ordenen en beschikbaar stellen van zeer veel gegevens over de fysieke leefomgeving. Als DSO op termijn steeds meer gegevens zal bevatten, zullen bestuursorganen en burgers DSO gaan gebruiken als primaire informatiebron. Besluiten met soms ver strekkende gevolgen zullen worden gebaseerd op de gegevens in DSO. Zo is DSO natuurlijk ook bedoeld. Dit roept vragen op over de verhouding tussen DSO en het stelsel van basisregistraties, zoals:
– of DSO op termijn een basisregistratie wordt,
– of de basisregistraties waar DSO uit put opgaan in DSO,
– of het beheer over DSO en het beheer over de ruimtelijke basisregistraties zal worden afgestemd.

Het zal nu nog te vroeg om deze vragen te kunnen beantwoorden, maar wel zal voorkomen moeten worden dat een bestaand overheidsstelsel geleidelijk aan van betekenis verandert zonder dat daarover een bewuste beslissing is genomen.

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de verhouding tussen DSO en het stelsel van basisregistraties op langere termijn.

15. Bescherming van persoonsgegevens

DSO is openbaar en geeft ondersteuning aan de uitvoering van een taak van algemeen belang. Volgens de toelichting zal DSO persoonsgegevens bevatten. De toelichting gaat slechts kort in op de vraag of DSO voldoet aan de eisen van de Algemene verordening gegevensbescherming.[142] Met name wordt niet ingegaan op de vraag of – bij of krachtens de wet – zal worden voorzien in een wettelijke grondslag voor de onderwerpen, genoemd in artikel 6, derde lid, van de AVG. Evenmin wordt ingegaan op de vraag of wordt voldaan aan de bepaling dat persoonsgegevens in beginsel niet zonder menselijke tussenkomst voor een onbeperkt aantal natuurlijke personen toegankelijk worden gemaakt.[143]

De Afdeling adviseert de toelichting aan te vullen.

16. Ontsluiting van aanvragen en meldingen via DSO

Het bevoegd gezag geeft kennis van de aanvraag om een omgevingsvergunning in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.[144] Deze bepaling is ontleend aan artikel 3.8 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet werd opgemerkt dat publicatie van de aanvraag op internet ook in de lijn van die wet ligt, nu de wet elektronische indiening van de aanvraag mogelijk maakt.[145]

De Invoeringswet regelt niets over publicatie van de aanvraag in DSO.[146] Dat roept de vraag op waarom die mogelijkheid niet wordt benut (waarbij het belang van de bescherming van persoonsgegevens natuurlijk zal moeten worden meegewogen). DSO is immers opgezet om burgers en bedrijven informatie te verschaffen over de fysieke leefomgeving, zodat zij snel zien wat op een locatie wel of niet mag, en zij in een moeite door een aanvraag kunnen indienen of een melding kunnen doen.[147] Lopende aanvragen en meldingen bevatten relevante informatie voor zulke gebruikers, ook als niet op voorhand duidelijk is of een aanvraag zal worden gehonoreerd.

De Omgevingswet regelt al dat gegevens over lopende aanvragen en meldingen in DSO aanwezig zijn; bij de totstandkoming van de Wabo is gewezen op de mogelijkheid van ontsluiting via internet. Dit roept de vraag op waarom deze mogelijkheid niet wordt benut.

De Afdeling adviseert in de Invoeringswet te regelen dat gegevens over lopende aanvragen en meldingen (met inachtneming van de bescherming van persoonsgegevens) worden ontsloten voor alle gebruikers, of te motiveren waarom daar op dit moment nog geen mogelijkheid toe bestaat.

---

[141] Toelichting, paragraaf 2.1.4.7 (Verhouding tot andere regelgeving en de digitale overheid), onder 'Generieke Digitale Infrastructuur'.
[142] Toelichting, paragraaf 2.1.4.6 (Bescherming van persoonsgegevens).
[143] Artikel 25, tweede lid, AVG.
[144] Artikel 16.63 van de Omgevingswet.
[145] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 568.
[146] Wel over toegang tot aanvragen en meldingen (voorgesteld artikel 20.26, eerste lid, slot), maar uit de toelichting op het artikel valt af te leiden dat het alleen gaat om toegang door de aanvrager of melder.
[147] Toelichting, paragraaf 2.1.4.2 (Verbeterdoelen, fasering en financiering van het DSO).

E. UNIERECHTELIJKE ASPECTEN

17. Richtlijn luchtkwaliteit[148]

Bij de herimplementatie van Europese richtlijnen in het nieuwe stelsel is steeds de afweging gemaakt waar ruimte wordt gelaten aan het decentrale niveau en wat op nationaal niveau zal worden vastgelegd, conform het subsidiariteitsbeginsel.[149] De Afdeling heeft vanuit dat perspectief opmerkingen over de implementatie van de richtlijn luchtkwaliteit.

a. Doorwerking omgevingswaarden

De omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in het Bkl sluiten aan bij de grens- en streefwaarden van de richtlijn luchtkwaliteit.[150] Die omgevingswaarden werken als volgt door. Op grond van instructieregels in het Bkl moeten bij de vaststelling van bepaalde omgevingsplannen de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in acht worden genomen. Dat is het geval bij omgevingsplannen die de aanleg van tunnels van ten minste 100 m of van auto(snel)wegen mogelijk maken.[151] Daarnaast moet bij omgevingsplannen in de aangewezen aandachtsgebieden[152] voor activiteiten en werken die bijdragen aan de concentratie van stikstofdioxiden en/of PM_{10}, de omgevingswaarden voor die stoffen in acht genomen worden.[153] Het Bkl bevat ook instructieregels op grond waarvan aanvragen voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten dienen te worden getoetst aan de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit.[154] Deze toets is niet beperkt tot activiteiten in de aangewezen aandachtsgebieden en geldt dus voor heel Nederland. Net als onder de huidige regeling[155] geldt dat bij de vaststelling van omgevingsplannen of bij de vergunningverlening geen toets hoeft plaats te vinden indien het gaat om activiteiten die niet in betekenende mate bijdragen aan de concentratie van stikstofdioxide en PM_{10} in de buitenlucht.[156] Naast de instructieregels voor omgevingsplannen en omgevingsvergunningen zijn er programmaplichten: bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit moet door het college van burgemeester en wethouders een programma worden vastgesteld dat is gericht op het voldoen aan de omgevingswaarde.[157] Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat de systematiek van omgevingswaarden met doorwerking naar besluiten, bezien in combinatie met de programmaplichten, in beginsel geen correcte implementatie van de richtlijn oplevert. De Afdeling vraagt wel aandacht voor het volgende.

b. Normopvulling

Het IPO betoogt in de consultatiereactie bij de ontwerpbesluiten[158] dat de systematiek in de hand werkt dat buiten de aandachtsgebieden normopvulling plaatsvindt. Daarmee wordt bedoeld dat in die gebieden activiteiten zouden kunnen worden toegelaten die er aan bijdragen dat steeds hogere totale concentraties van luchtverontreinigende stoffen ontstaan zodat uiteindelijk overschrijding van omgevingswaarden dreigt. Het is de Afdeling op basis van de toelichting niet duidelijk of dat een reële veronderstelling is. Mocht dit het geval zijn, dan is de vraag hoe dit zich verhoudt tot artikel 12 van de richtlijn op grond waarvan lidstaten verplicht zijn in gebieden waar de niveaus van stoffen lager zijn dan de voorgeschreven grenswaarden, de niveaus beneden de grenswaarden te houden en te streven naar bescherming van de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit.[159]

De Afdeling adviseert in de toelichting bij het Bkl op het voorgaande in te gaan, mede in relatie tot de richtlijnverplichtingen, en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

c. Uitvoeringsvraagstukken programmaplicht

Onverminderd het voorgaande, volgt uit vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese

---

[148] Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PB 2008, L 152/1).
[149] Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 35.
[150] Artikel 2.4 tot en met 2.9 van het Bkl. Zie hierover ook punt 8 van dit advies.
[151] Artikel 5.50 van het Bkl.
[152] Dit zijn locaties waar nog overschrijdingen voor stikstofdioxide of PM_{10} zijn of waar de achtergrondconcentraties van stikstofdioxide of PM_{10} nog dusdanig zijn dat niet kan worden uitgesloten dat activiteiten of werken leiden tot een overschrijding van de rijksomgevingswaarden voor deze stoffen. Het gaat onder meer om de vijf grote steden en de regio's met veel veehouderijen.
[153] Artikel 5.51 van het Bkl.
[154] Artikel 8.16 van het Bkl.
[155] Artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onderdeel c, in samenhang met artikel 5.16, derde lid, van de Wet milieubeheer, het Besluit niet in betekende mate bijdragen en de Regeling niet in betekende mate bijdragen.
[156] Artikelen 5.53, 5.54 en 8.16 van het Bkl.
[157] Artikel 3.10 van de Omgevingswet.
[158] Consultatiereactie IPO 10 oktober 2016, kenmerk DROW 07788/2016, blz. 10 en 11.
[159] Zie ook artikel 1, onder 5, van de richtlijn luchtkwaliteit.

Unie dat de uitvoering van een richtlijn de volledige toepassing ervan moet verzekeren. Hieruit volgt dat een lidstaat ook na vaststelling van maatregelen die een richtlijn naar behoren uitvoeren, gehouden blijft daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren. Dit houdt mede in dat de regelgeving in de praktijk effectief kan worden toegepast en gehandhaafd.[160]

In punt 8 van dit advies is gesignaleerd dat de gemeente bij de invulling van de programmaplicht voor luchtkwaliteit soms afhankelijk zal zijn van de medewerking van andere overheden en dat dit tot ingewikkelde uitvoeringsvraagstukken zou kunnen leiden. Er is daarom in zoverre reden tot zorg over de effectiviteit van het systeem.

In de toelichting bij het Bkl[161] wordt weliswaar opgemerkt dat als sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden, van die overheden mag worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan het opstellen van het programma, en voorts dat het kabinet – om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de luchtkwaliteit nader te verankeren – voornemens is om bestuurlijke afspraken te maken met gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden. Het is de Afdeling echter niet duidelijk hoe medewerking van andere gemeenten en overheden is verzekerd en aldus wordt geborgd dat in geval van een (dreigende) overschrijding van omgevingswaarden passende maatregelen worden getroffen, 'zodat de periode van overschrijding zo kort mogelijk kan worden gehouden'.[162] De Afdeling wijst in dit verband op de mogelijkheid van artikel 3.13 van de Omgevingswet om bij amvb bestuursorganen te verplichten om programma's gezamenlijk vast te stellen. Het komt de Afdeling voor dat dit een geschikt instrument is voor de luchtkwaliteitsproblematiek.[163]

Voorts is het volgende van belang. De keuze van de wetgever om de luchtkwaliteitsproblematiek door lokale overheden te laten aanpakken ontslaat het Rijk niet van zijn verantwoordelijkheid op grond van het Unierecht. De rijksoverheid kan zich in voorkomend geval niet beroepen op de decentrale aanpak en de eigen verantwoordelijkheden dienaangaande van andere overheden. Tegenover de Europese Unie blijft de lidstaat Nederland verantwoordelijk voor de naleving van het Unierecht.[164] In het geval een gemeente bij een overschrijding van de omgevingswaarde niet (tijdig of adequaat) voldoet aan haar programmaplicht staan het Rijk – als de Afdeling het goed ziet – binnen de systematiek van de Omgevingswet geen specifieke instrumenten ter beschikking om in te grijpen. Het Rijk is dus aangewezen op het generiek toezichtinstrumentarium tot vernietiging van besluiten en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing die voortvloeien uit de Gemeentewet en Provinciewet en in uiterste gevallen de mogelijkheden die de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten biedt.

Tegen de achtergrond van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting de systematiek van programmaplichten in relatie tot richtlijn 2008/50/EG nader toe te lichten en het voorstel zo nodig aan te passen, bijvoorbeeld door in het Bkl toepassing te geven aan de mogelijkheid om bestuursorganen te verplichten om programma's gezamenlijk vast te stellen.

18. Kaderrichtlijn Water (Krw)[165]

Artikel 4, eerste lid, van de Krw bepaalt onder meer dat vanaf 2015 voor alle oppervlakte- en grondwaterlichamen in principe een 'goede oppervlaktewatertoestand'[166] respectievelijk 'goede grondwatertoestand'[167] moet zijn bereikt. De goede watertoestand is bereikt wanneer aan meerdere eisen voor concentraties en parameters wordt voldaan. Daarbij wordt bij een goede oppervlaktewatertoestand onderscheid gemaakt tussen de 'goede chemische toestand' en de 'goede ecologische toestand' en bij een goede grondwatertoestand tussen de 'goede chemische toestand' en de 'goede kwantitatieve

[160] HvJ EU 10 april 1984, 14/83, Colson en Kamann, ECLI:EU:C:1984:153, punt 15, HvJ EU 9 september 1999, Commissie/Duitsland, C-217/97, ECLI:EU:C:1999:395, punt 31, HvJ EU 11 juli 2002, C-62/00, Marks & Spencer, ECLI:EU:C:2002:435, punten 26 en 27. Zie ook ABRvS 5 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5789, r.o. 2.3.2.
[161] Toelichting, paragraaf 7.1.
[162] Zie in dit verband artikel 23, eerste lid, tweede alinea, van de richtlijn luchtkwaliteit, zoals uitgelegd door HvJ EU 19 november 2014, C-404/13, Client Earth, ECLI:EU:C:2014:2382, punt 57.
[163] Ook de VNG stelt in haar consultatiereacties bij de Invoeringswet (1 maart 2017, kenmerk ECFD/U201700154, blz. 9) en de amvb's (11 oktober 2016, kenmerk ECFD/U201601303, blz 8) dat bestuurlijke afspraken ontoereikend zullen zijn en een gezamenlijke programmaplicht voor rijk, provincie en gemeente in geval van (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden van luchtkwaliteit dient te gelden.
[164] HvJ EU 22 juni 1989, 103/88, Fratteli Costanzo, ECLI:EU:C:1989:256, punten 18-33, HvJ EU 12 juni 1990, C-8/88, Landbouwpremies (D), ECLI:EU:C:1990:241, punt 13, en HvJ EU 12 juni 1990, C-188/89, Foster e.a./British Gas plc, ECLI:EU:C:1990:313. Zie in dit verband ook de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag van 7 september 2017, ECLI:NL-:RBDHA:2017:10171, r.o. 4.7. Dit is onderkend in de toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 33.
[165] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327/1).
[166] Artikel 2, onder 18, van de Krw.
[167] Artikel 2, onder 20, van de Krw.

toestand'. De toestand van een waterlichaam wordt bepaald door de laagste klasse van de chemische of ecologische toestand (oppervlaktewater) dan wel chemische of kwantitatieve toestand (grondwater) waarin het waterlichaam verkeert.[168] Om de goede toestand te bereiken gelden voor de waterkwaliteit van een krw-oppervlaktewaterlichaam de omgevingswaarden genoemd in de artikelen 2.12 en 2.13 van het Bkl. Artikel 4.13 van het Bkl bepaalt dat met de vaststelling van een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma[169] tijdig moet worden voldaan aan deze omgevingswaarden.[170]
De ontwikkeling en het tijdig bereiken van deze omgevingswaarden wordt gevolgd door monitoring.[171] Als de resultaten van de monitoring daarvoor aanleiding geven, moeten de waterprogramma's worden aangepast.[172] Blijkens de toelichting dient dit bij de eerstkomende of daaropvolgende herziening te geschieden.[173] Daarbij kan gekozen worden voor het opnemen van extra of andere maatregelen, zodat wel aan de omgevingswaarde kan worden voldaan.

Naast deze doelstelling van het bereiken van een goede toestand legt artikel 4, eerste lid, van de Krw voor oppervlakte- en grondwaterlichamen tevens de verplichting op om achteruitgang van de toestand te voorkomen.[174] Deze doelstelling moet blijkens artikel 4.15 van het Bkl worden bereikt via het instrument van de waterprogramma's.[175] Hierdoor is de eis van 'geen achteruitgang' een onderdeel van de beleidscyclus (gekoppeld aan de programma's) en gekoppeld aan de verplichting om met behulp van deze programma's te voldoen aan de omgevingswaarden van de goede toestand in krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen.

Het Bkl legt ten slotte de verplichting op dat een wateractiviteit[176], waarop een aangevraagde omgevingsvergunning betrekking heeft, verenigbaar moet zijn met de in artikel 8.85 van het Bkl genoemde belangen, waarbij rekening wordt gehouden met de waterprogramma's die zijn vastgesteld voor het deel van het watersysteem waarop de aanvraag betrekking heeft. Aanvragen voor omgevingsvergunningen worden dus niet rechtstreeks getoetst aan de aan de Krw ontleende waterkwaliteitsnormen, maar aan de waterprogramma's. In de toelichting bij het Bkl[177] staat dat als bij de beoordeling van een aanvraag aan de hand van de relevante waterprogramma's blijkt dat er – gelet op de bestaande waterkwaliteit, de overige maatregelen en de daarin geformuleerde doelstellingen – geen ruimte meer is voor nieuwe projecten of activiteiten, de omgevingsvergunning geweigerd moet worden. Deze werkwijze is in lijn met jurisprudentie van het Hof van Justitie, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat uit de jurisprudentie van het Hof[178] volgt dat artikel 4, eerste lid, van de Krw dwingend voorschrijft dat lidstaten ook bij de vergunningverlening voor een specifiek project de nodige maatregelen ten uitvoer leggen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen. Het gaat niet om slechts in programmatische bewoordingen geformuleerde, eenvoudige doelstellingen van beheersplanning. Dit betekent dat een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een wateractiviteit dient te worden geweigerd als dit project in strijd is met de doelstellingen van geen achteruitgang en het bereiken van een goede toestand. Hoewel in artikel 8.85 van het Bkl – dat ziet op de aanvraag voor een dergelijke omgevingsvergunning – is bepaald dat rekening moet worden gehouden met de waterprogramma's waarin beide doelstellingen uit de Krw zijn opgenomen, biedt dit volgens de Afdeling beoordelingsruimte voor het bevoegd gezag.[179] Hiermee is niet verzekerd dat een omgevingsvergunning wordt geweigerd als dit project in strijd is met de doelstellingen van geen achteruitgang en het bereiken van een goede toestand.

---

[168] Artikel 2, onder 17 en 19, van de Krw.
[169] Programma's als bedoeld in artikelen 3.7, 3.8, tweede lid, en 3.9, tweede lid, van de Omgevingswet.
[170] Voor grondwaterlichamen geldt een vergelijkbare systematiek: zie de artikelen 2.15 en 2.16 juncto artikel 4.14 Bkl.
[171] Hoofdstuk 20 van de Omgevingswet en paragraaf 10.2.2 van het Bkl. In die paragraaf is – anders dan in paragraaf 13.3.2 van de toelichting bij het Bkl staat – geen monitoringsfrequentie opgenomen.
[172] Vergelijk artikel 3.10, tweede lid, en artikel 3.11 van de Omgevingswet.
[173] Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.13. Voor zover hierbij wordt gedoeld op de actualisering van stroomgebiedbeheerplannen die elke zes jaar dient plaats te vinden (zie artikel 8.9 van het Ob), wijst de Afdeling er op dat dit niet een passende termijn is als bedoeld in artikel 3.11 van de Omgevingswet.
[174] Het beginsel 'geen achteruitgang' wordt in de Krw niet verder uitgewerkt. In HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, Wezer, ECLI:EU:C:2015:433, punt 70, maakt het Hof duidelijk dat sprake is van achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, sub I, van de Krw zodra één van de kwaliteitselementen een klasse achteruitgaat, ongeacht of het oppervlaktewaterlichaam als geheel een klasse achteruit gaat. Het Hof bepaalt verder dat wanneer een kwaliteitselement reeds in de laagste toestandsklasse verkeert, iedere achteruitgang van dat element is verboden. Met artikel 4.15, tweede lid, van het Bkl wordt hieraan op een juiste wijze uitvoering gegeven, nu dit artikel bepaalt dat voorkomen moet worden dat een stof of kwaliteitselement in een lagere klasse komt, ook indien dit geen gevolgen heeft voor de toestandsklasse van het oppervlaktewaterlichaam zelf.
[175] Toelichting bij het Bkl, paragraaf 7.2.2 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.15.
[176] Als bedoeld in artikel 8.84, eerste lid, van het Bkl.
[177] Toelichting, paragraaf 11.10.
[178] HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, Wezer, ECLI:EU:C:2015:433, punten 31 t/m 50 en HvJ EU 4 mei 2016, C-346/14, Schwarze Sulm, ECLI:EU:C:2016:322, punten 53-56.
[179] Zie ook de toelichting bij het Bkl over instructieregels van basistype 2 (rekening houden met), paragraaf 2.3.2.3.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling in artikel 8.85 van het Bkl te voorzien in een dwingende toetsing aan de waterprogramma's.

F. NADEELCOMPENSATIE

In het wetsvoorstel is voorzien in een nieuw systeem voor nadeelcompensatie voor het omgevingsrecht. Dit systeem bevat een specifieke regeling ten opzichte van de nog in werking te treden Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten.[180] In het algemeen deel van dit advies is reeds ingegaan op het onderdeel nadeelcompensatie in het kader van houvast voor burgers en bedrijven in het licht van globale en flexibele omgevingsplannen. Daarnaast worden hier enkele specifieke opmerkingen gemaakt.

19. Schaduwschade

In de huidige systematiek is onder meer het bestemmingsplan een schadeveroorzakend besluit. Dat heeft tot gevolg dat na vaststelling van het plan (tot vijf jaar nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is geworden) degenen die menen schade van dat plan te ondervinden, een verzoek tot vergoeding daarvan kunnen doen. Bij de beoordeling van een dergelijk verzoek, werd de in het nieuwe bestemmingsplan opgenomen juridische situatie vergeleken met de juridische situatie onder het voorgaande plan. Daardoor ging het in beginsel om hypothetische schade, op basis van een vergelijking van de maximale mogelijkheden in de plannen.
Doordat in de voorgestelde systematiek geen verzoek om schadevergoeding kan worden gedaan nadat het plan onherroepelijk is geworden, maar pas als uitvoering aan het plan wordt gegeven, kan er sinds dat moment veel tijd verstrijken tot het moment dat een dergelijk verzoek kan worden gedaan. In de tussentijd kan dit echter wel effecten voor belanghebbenden hebben.

a. Berekening van de schade

Aan het omgevingsplan kan uitvoering worden gegeven door verlening van een vergunning of door feitelijk handelen. Voor feitelijk handelen wordt de wijze van vaststelling van schade bepaald aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor en na het tijdstip van informatieverstrekking, dan wel het tijdstip van het begin van de activiteiten.[181] De wijze van vaststellen van de schade bij vergunningverlening, wordt niet in de wet geregeld. In de toelichting wordt vermeld dat dat de schade wordt vastgesteld aan de hand van een vergelijking van de waarde van de onroerende zaak direct voor en direct na de verlening van de omgevingsvergunning.

De Afdeling mist hierbij een nadere toelichting van de wijze waarop bij de berekening van de waarde van de onroerende zaak rekening kan worden gehouden met het effect van waardevermindering door schaduwschade. De praktijk leert dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen de indirecte schade in de vorm van waardevermindering geleidelijk ontstaat en toeneemt. Zo kan een eerste schade ontstaan door publicatie van een beleidsdocument, zoals een omgevingsvisie, waarin die ontwikkeling wordt beschreven. De schade zal waarschijnlijk toenemen, wanneer diezelfde ontwikkeling in een omgevingsplan wordt opgenomen. De schade zal waarschijnlijk weer verder toenemen wanneer een vergunning wordt verleend ter uitvoering van dat plan dan wel wanneer de feitelijke uitvoering plaats vindt. Wanneer de feitelijke situatie direct vóór en direct na de vergunningverlening of de uitvoering worden vergeleken ter bepaling van de schade, zou dat betekenen dat de eerdere waardevermindering (door de omgevingsvisie en het omgevingsplan) buiten beschouwing blijft. Dat lijkt niet redelijk en is waarschijnlijk niet de bedoeling. Voornoemde potentiele waardevermindering acht de Afdeling des te meer van belang gelet op de verhoging van het forfaitaire bedrag voor het normaal maatschappelijk risico, waaraan hierna aandacht zal worden besteed.

De Afdeling adviseert de grondslag van de schadeberekening in geval van vergunningverlening alsnog in de wet vast te leggen. Daarnaast adviseert de Afdeling om in de toelichting daarbij evenals in de toelichting bij het feitelijk handelen nader in te gaan op de waardeberekening in het licht van de schaduwschade.

b. Uitzondering bij verkoop van woning

In het voorstel is een bepaling opgenomen om deze effecten deels te mitigeren in geval van aankoop van een woning.[182] Op grond hiervan wordt aan degene die een woning koopt na de vaststelling van

[180] Stb. 2013, 50. Hiermee wordt een algemene wettelijke regeling van nadeelcompensatie in titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht voorzien.
[181] Voorgesteld artikel 15.3, tweede lid, van de Omgevingswet.
[182] Voorgesteld artikel 15.4 van de Omgevingswet.

een omgevingsplan niet tegengeworpen dat hij het risico heeft aanvaard op schade door het plan. Hij kan dus op het moment dat uitvoering wordt gegeven aan het plan, nog steeds om vergoeding van de op grond daarvan ontstane schade vragen. De toelichting vermeldt dat verkoper en koper naar verwachting met het behoud van het recht op schadevergoeding rekening zullen houden bij de vaststelling van de waarde van de onroerende zaak.[183]

De Afdeling constateert dat enerzijds hierdoor de kans bestaat dat de koper een vergoeding krijgt voor schade die nooit is geleden, namelijk als de planologische ontwikkeling en/of schade voor de verkoper zelf wel voorzienbaar was en is verdisconteerd in de prijs die de verkoper heeft betaald. Anderzijds is de tegenhanger van deze keuze dat degene die de woning verkoopt voordat het omgevingsplan wordt uitgevoerd, geen mogelijkheid heeft om schadevergoeding te vragen. Nu er wel reeds een omgevingsplan is vastgesteld waarin bepaalde mogelijkheden zijn opgenomen, zal dit effecten hebben op de marktwaarde van de woning, die de verkoper niet vergoed kan krijgen.[184] De Afdeling betwijfelt dan ook de in de toelichting neergelegde fictie dat de koper de reguliere prijs zal betalen, en na uitvoering van het plan de schade zelf kan claimen.

De Afdeling adviseert te overwegen in het voorstel een uitzondering te maken op het uitgangspunt dat nadeelcompensatie pas mogelijk is bij vergunningverlening of uitvoering, en wel voor het geval een onroerende zaak wordt verkocht na vaststelling van het omgevingsplan, maar voordat vergunning wordt verleend dan wel de feitelijke uitvoering ter hand wordt genomen. In dat geval wordt de indirecte schade immers al manifest op een eerder moment.[185] In een dergelijke situatie zou een representatieve, redelijkerwijs te verwachten invulling van het plan vergeleken moeten worden met een representatieve invulling van de oude planologische situatie. Die vergelijking levert dan het nadeel voor de verkoper op. Aan de koper, die de koopprijs zal hebben afgestemd op het nieuwe omgevingsplan, kan dan uiteraard in zoverre de voorzienbaarheid van (de representatieve invulling van) het plan worden tegen geworpen. Bij een representatieve invulling zou bij gebleken hogere feitelijke schade een nader verzoek van de koper om schadevergoeding mogelijk moeten zijn. De Afdeling realiseert zich daarbij dat hiermee een afwijking van de nieuwe systematiek zou ontstaan, doch dit is slechts nodig voor bijzondere situaties als correctie op het algemene regime.

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

20. Opeenvolgende schademomenten

In het wetsvoorstel is geen verjaringstermijn opgenomen. Daarmee zal de regeling in de nog niet in werking getreden Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten op dat punt gaan gelden. Op grond daarvan kan het bestuursorgaan de aanvraag afwijzen indien op het tijdstip van de aanvraag vijf jaren zijn verstreken na aanvang van de dag na die waarop de benadeelde bekend is geworden zowel met de schade als met het voor de schadeveroorzakende gebeurtenis verantwoordelijke bestuursorgaan, en in ieder geval na verloop van twintig jaren nadat de schade is veroorzaakt. Indien een aanvraag betrekking heeft op schade veroorzaakt door een besluit waartegen beroep kan worden ingesteld, vangt de termijn van vijf jaren niet aan voordat dit besluit onherroepelijk is geworden.[186]

De Afdeling merkt op dat nu niet langer het plan het schademoment creëert, er meerdere schadeveroorzakende momenten kunnen ontstaan. Bijvoorbeeld door het stapsgewijs vergunnen van een woonwijk of een bedrijventerrein, of het binnen een pand diverse malen wijzigen van het gebruik. In het voorstel wordt wel aandacht besteed aan anticumulatie van het forfait in die situatie,[187] maar lijkt ervan te worden uitgegaan dat een betrokkene bij iedere wijziging opnieuw schadevergoeding moet vragen. Daarbij wordt geen aandacht besteed aan de vraag of belanghebbenden hun claims ook kunnen ‘opsparen’ en pas voor het eerst verzoeken om schadevergoeding na een serie van ontwikkelingen. Het lijkt dan niet redelijk om een beperkte invulling aan de nog in werking te treden bepaling van de Awb te geven, waarbij aan belanghebbenden wordt tegengeworpen niet bij de eerste uitvoeringshandeling reeds om schadevergoeding te hebben verzocht.

De Afdeling adviseert om hier nader op in te gaan in de toelichting.

[183] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 15.4 van de Omgevingswet.
[184] Zie bijvoorbeeld I.P.A. van Heijst, ‘Schadeoorzaken en schaduwschade in de nieuwe Omgevingswet’, O&A 2017/64.
[185] Vergelijk J.H.M. Huijts en C.W. Backes, ‘Reden tot discussie over het Nederlandse planschadestelsel?’, TO 2015, 3.
[186] Artikel 4:131 Awb.
[187] Voorgesteld artikel 15.6, tweede en derde lid, van de Omgevingswet.

21. Forfait

In het voorstel wordt bij indirecte schade het normaal maatschappelijk risico op in ieder geval vijf procent gesteld (forfait).[188] Volgens de toelichting is de reden voor het vaststellen van een forfait de behoefte aan voorspelbaarheid van de uitkomsten van schadeprocedures en wordt de rechtszekerheid vergroot.[189] Verder wordt overwogen dat in de praktijk geregeld een hoger percentage dan het thans op grond van de Wro bestaande minimumforfait van twee procent in mindering wordt gebracht op de schade.

De Afdeling constateert dat in de nog niet in werking getreden Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten geen forfait voor het normaal maatschappelijk risico is opgenomen. Met de verhoging voor het omgevingsrecht van twee naar vijf procent wordt de drempel voor vergoeding verhoogd: door de vaststelling op vijf procent zullen er gevallen zijn die onder het huidige recht wel een beroep op schadevergoeding kunnen doen, maar dat onder het nieuwe recht niet meer zullen kunnen. Op zichzelf is het voorzien in meer duidelijkheid en voorspelbaarheid van de uitkomst van schadevergoedingsprocedures een goede ontwikkeling. De Afdeling ziet evenwel niet in hoe het vaststellen van het forfait op in ieder geval op vijf procent dit bereikt, nu dan even goed als de vaststelling op minimaal twee procent ruimte laat om het hoger vast te stellen. Het enige dat bereikt wordt is dat in ieder geval niet onder de vijf procent kan worden gegaan. De Afdeling meent dat als beoogd is de rechtszekerheid en voorspelbaarheid te dienen, het percentage vastgesteld zou moeten worden zonder een afwijkingsmogelijkheid om toch een hoger percentage aftrek vast te stellen. Zo de regering meent dat er op voorhand situaties zijn waar dit tot ongewenste resultaten zou leiden, kan ervoor worden gekozen voor andere categorieën een ander percentage vast te stellen.

De Afdeling adviseert in artikel 15.6, eerste lid, de woorden ‘in ieder geval’ te schrappen en zo nodig te bezien of differentiatie nodig is en andere vaste categorieën dienen te worden vastgesteld.

22. Feitelijk handelen als peilmoment

Op grond van het voorstel is het moment van uitvoeren van het plan het moment waarop schadevergoeding kan worden gevraagd. Dat kan het moment van vergunningverlening zijn, maar ook het moment van feitelijk handelen.[190] In de toelichting is aangegeven dat naar aanleiding van de opmerkingen op de consultatiereactie dat het moment van feitelijk handelen onduidelijk kan zijn, een regeling zal worden bezien voor een nadere informatieplicht.[191]

Hiervoor is ingegaan op enkele gevolgen van het verschuiven van de mogelijkheid van het verzoeken om planschade van het plan naar de uitvoering van het plan. Dat levert reeds complexe situaties op als het gaat om vergunningverlening, maar voor de situaties waarin het feitelijk handelen maatgevend is dit nog complexer.[192] Gelet op de extra nadelen die aan dit punt kleven, zoals mede uiteen gezet in het algemeen deel van dit advies, acht de Afdeling het van belang dat reeds bij het wetsvoorstel inzichtelijk wordt gemaakt op welke wijze aan de bezwaren tegemoet kan worden gekomen door de invulling van de informatieplicht dan wel anderszins. Alleen dan kan een afweging worden gemaakt of de voordelen van deze keuze opwegen tegen de nadelen daarvan.

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

G. BIJZONDERE ONDERWERPEN

23. Voorbereidingsprocedure omgevingsvergunningen

Voor de voorbereiding van omgevingsvergunningen gaat de Omgevingswet uit van twee procedures: de reguliere procedure en de uitgebreide procedure. De reguliere procedure houdt kort gezegd in dat de overheid een besluit neemt waartegen bezwaar kan worden gemaakt en daarna beroep kan worden ingesteld. De uitgebreide procedure houdt kort gezegd in dat de overheid eerst een ontwerpbesluit neemt waarop iedereen kan reageren door het indienen van zienswijzen; daarna wordt een besluit genomen en kan beroep worden ingesteld.

[188] Voorgesteld artikel 15.6 van de Omgevingswet.
[189] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 15.6 van de Omgevingswet.
[190] Voorgestelde artikelen 15.1 en 15.3 van de Omgevingswet. Op grond van het voorgestelde artikel 15.3, eerste lid, kan de aanvraag om schadevergoeding worden ingediend als degene die de activiteit gaat verrichten aan het bevoegd gezag informatie over die activiteit heeft verstrekt volgens de regels die daarvoor gelden of met de activiteit is begonnen.
[191] Artikelsgewijze toelichting bij voorgesteld artikel 15.3, eerste lid, van de Omgevingswet.
[192] Zie ook A.G.A. Nijmeijer, ‘Globale omgevingsplanregels en planschaderisico: een nieuwe planschaderegeling nodig?’, O&A 2017/63.

a. Uitgebreide procedure op verzoek of met instemming van de aanvrager

Het uitgangspunt in de Omgevingswet is dat voor omgevingsvergunningen de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is.[193] De uitgebreide procedure is van toepassing wanneer het Ob dat bepaalt. In hoofdzaak komt de uitwerking in het Ob erop neer dat de uitgebreide procedure van toepassing is wanneer daartoe Unie- of internationaalrechtelijke verplichtingen bestaan.[194]

De reden voor het uitgangspunt dat voor omgevingsvergunningen de reguliere procedure van toepassing is, is dat de beslistermijnen voor de reguliere procedure korter zijn dan voor de uitgebreide procedure. De termijn voor het nemen van een beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning is in het geval van de reguliere procedure in beginsel acht weken.[195] In het geval van de uitgebreide procedure is dat in beginsel zes maanden.[196] De gedachte is dat procedures in het Omgevingsrecht sneller en voortvarender zullen verlopen wanneer vaker (dan nu) de reguliere procedure van toepassing is.

De toelichting[197] vermeldt evenwel dat er activiteiten zijn waarin de uitgebreide procedure voordelen biedt. Dat kan volgens de toelichting bijvoorbeeld het geval zijn bij een aanvraag voor een grootschalig project, die een complexe afweging vergt en waartegen naar verwachting meerdere belanghebbenden bedenkingen hebben. De Invoeringswet maakt het daarom mogelijk om – in lijn met de motie Meijer c.s.[198] – in gevallen waarin de reguliere procedure van toepassing is op verzoek of met instemming van de aanvrager de uitgebreide procedure toe te passen. In andere gevallen kan het bevoegd gezag de uitgebreide procedure niet bij besluit van toepassing verklaren.
Aldus wordt in de Invoeringswet voorgesteld om de keuze voor het toepassen van de uitgebreide procedure in gevallen waarin de reguliere procedure van toepassing is, primair te beleggen bij de initiatiefnemer. De toelichting vermeldt dat aan het bevoegd gezag geen zelfstandige bevoegdheid is toegekend om bij besluit alsnog de uitgebreide procedure toe te passen, omdat dit zou leiden tot onvoorspelbaarheid voor de aanvrager die plotseling wordt geconfronteerd met de uitgebreide procedure die zes maanden in beslag neemt.

De Afdeling merkt op dat deze motivering voor de keuze om de procedure primair in handen te leggen van de initiatiefnemer niet evenwichtig is. In het omgevingsrecht zijn immers, zeker bij grootschalige projecten, doorgaans vele belanghebbenden betrokken. Ook zij hebben belang bij voorspelbaarheid over de toe passen procedure, zodat zij weten of ze een bezwaarschrift moeten indienen of zienswijzen naar voren moeten brengen.[199] De toelichting gaat aan de positie van belanghebbenden voorbij. Daar komt bij dat de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht is dat het bestuursorgaan bepaalt welke procedure van toepassing is.[200] Daar wordt nu van afgeweken.

De Afdeling adviseert de keuze om primair de aanvrager te laten kiezen voor de uitgebreide procedure alsnog dragend te motiveren en anders het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat het bestuursorgaan overeenkomstig de Algemene wet bestuursrecht kan besluiten tot toepassing van de uitgebreide procedure.

b. Geen aanzienlijke nadelige effecten op de gezondheid van de mens of het milieu

Zoals hiervoor opgemerkt komt de uitwerking in het Ob er in hoofdzaak op neer dat dat de uitgebreide procedure van toepassing is wanneer daartoe Unie- of internationaalrechtelijke verplichtingen bestaan. Het Ob bevat hierop een uitzondering: wanneer het gaat om een wijziging van een omgevingsvergunning die ‘geen aanzienlijke nadelige effecten heeft op de gezondheid van de mens of het milieu’, dan is de reguliere procedure van toepassing.[201]

De toelichting[202] geeft aan dat deze uitzondering is opgenomen met het oog op het Europese en internationale recht. Daaruit volgt, kort samengevat en voor zover hier van belang, dat de uitgebreide procedure niet hoeft te worden gevolgd wanneer het gaat om een ‘niet belangrijke wijziging’. Ook wordt volgens de toelichting met deze uitzondering beoogd de regeling in de Wabo voort te zetten die bepaalt dat de reguliere procedure van toepassing is voor een wijziging ‘die niet leidt tot andere of

[193] Artikel 16.62 van de Omgevingswet.
[194] Zie artikel 8.22 van het Ob.
[195] Zie artikel 16.64, eerste lid, van de Omgevingswet.
[196] Zie artikel 16.65, eerste lid, van de Omgevingswet, samen met artikel 3.18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
[197] Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.5 (Toepassing uitgebreide procedure omgevingsvergunning).
[198] Kamerstukken I 2016/17, 33 118, AB.
[199] Vergelijk V.M.Y. van ’t Lam en A.G.A. Nijmeijer, ‘Op een beweeglijk standpunt sta je het sterkst. Pleidooi tegen de introductie van de uitgebreide procedure ‘op aanvraag’, in: M en R 2017/62, afl. 50, blz. 60–74.
[200] Artikel 3.10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
[201] Artikel 8.22, vierde lid, van het Ob.
[202] Artikelsgewijze toelichting op artikel 8.22 van het Ob.

grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan'.[203] Verder merkt de toelichting[204] op dat in de consultatieversie van het Ob de term 'niet belangrijke wijzigingen' werd gehanteerd, maar dat deze term naar aanleiding van de consultatie en een toezegging in de Eerste Kamer nu is verduidelijkt.

De Afdeling merkt op dat het criterium 'geen aanzienlijke nadelige effecten heeft op de gezondheid van de mens of het milieu' wat specifieker is dan 'niet belangrijke wijziging', maar nog altijd tamelijk vaag is. Uit de toelichting wordt duidelijk dat voor dit criterium wordt gekozen, in plaats van het bestaande criterium in de Wabo, omdat het meer ruimte laat en daarom naar verwachting meer wijzigingen van omgevingsvergunningen met de reguliere procedure kunnen worden afgehandeld. Dat zorgt voor kortere beslistermijnen. Dit gaat er echter aan voorbij dat juist door het ruimere criterium waar nu voor wordt gekozen gemakkelijk discussies kunnen ontstaan met procedurele complicaties die uiteindelijk ook tijdrovend zijn. Het bestaande criterium in de Wabo is wat duidelijker en de huidige rechtspraktijk kan met dit criterium goed uit te voeten.

De Afdeling adviseert aan te sluiten bij het criterium van de Wabo.

c. Beslistermijn in geval tevens instemming is vereist van een ander bestuursorgaan

De termijn voor het nemen van een beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning in het geval van de reguliere procedure bedraagt in beginsel acht weken of, als instemming van een ander bestuursorgaan nodig is, twaalf weken na ontvangst van de aanvraag.[205]

In het advies over de Omgevingswet is door de Afdeling de vraag gesteld of bestuursorganen over voldoende capaciteit in de zin van personeel en kennis beschikken om in het geval van complexe vergunningaanvragen binnen de beslistermijn van een reguliere procedure te kunnen beslissen.[206] Mede naar aanleiding van deze vraag is de beslistermijn van de reguliere procedure in de Omgevingswet met vier weken verlengd ingeval er tevens instemming is vereist van een en ander bestuursorgaan. Betwijfeld kan worden of deze verlenging toereikend is. In de Wabo is in geval een verklaring van een ander bestuursorganen is vereist de uitgebreide procedure van toepassing.[207] De beslistermijn in het geval van de uitgebreide procedure bedraagt in de Wabo (en in de Omgevingswet) in beginsel zes maanden.[208] Bestuursorganen zullen dus, ondanks de verlenging van de beslistermijn van vier weken, nog altijd worden geconfronteerd met aanzienlijk kortere beslistermijnen in geval instemming van andere bestuursorganen is vereist dan thans het geval is.

De Afdeling adviseert de beslistermijn indien instemming is vereist verder te verlengen.

24. Het lex certa-beginsel

Het lex certa-beginsel houdt in dat voorschriften die door punitieve sancties worden gehandhaafd, voldoende duidelijk, voorzienbaar en kenbaar moeten zijn.

a. Specifieke zorgplichten

In het Bal worden voor alle in dat besluit genoemde categorieën van activiteiten specifieke zorgplichten opgenomen. Zoals hiervoor (punt 11) reeds aan de orde gesteld worden in die zorgplichten vage termen als passend, geschikt, representatief, doelmatig en redelijkerwijs gebruikt. De zorgplichten zijn zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar. Voor wat betreft de bestuursrechtelijke handhaving gaat het alleen om niet-punitieve sancties, namelijk een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang en geen bestuurlijke boete.

De Afdeling begrijpt dat een zekere vaagheid onontkoombaar is bij het formuleren van zorgplichten. Nu de zorgplichten strafrechtelijk handhaafbaar zijn, rijst echter de vraag hoe deze zorgplichten, gelet op de vage termen, zich verhouden tot het lex certa-beginsel. De toelichting gaat hier niet specifiek op in. De toelichting vermeldt wel dat strafrechtelijke handhaving van zorgplichten in het omgevingsrecht niet nieuw is.[209] De toelichting wijst op de zorgplichtbepalingen in het Activiteitenbesluit en de Wet bodembescherming.[210] De zorgplichten in het Bal krijgen echter een grotere betekenis dan ze nu

[203] Artikel 3.10, derde lid, van de Wabo.
[204] Artikelsgewijze toelichting op artikel 8.22 van het Ob.
[205] Artikel 16.64, eerste lid, van de Omgevingswet.
[206] Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, blz. 30.
[207] Artikel 3.10, eerste lid, onder e, van de Wabo.
[208] Artikelen 3.10, eerste lid, van de Wabo samen met artikel 3.18, eerste lid, van de Awb.
[209] Toelichting bij het Bal, paragraaf 3.1.2 (Inzet van specifieke zorgplichten in dit besluit).
[210] Artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit en artikel 13 van de Wet bodembescherming.

hebben. Meer concrete voorschriften worden vervangen door zorgplichtbepalingen. Daarmee wordt de spanning met het lex certa-beginsel als gevolg van de strafrechtelijke handhaving pregnanter. De motivering in de toelichting dat niet is gekozen voor alleen bestuursrechtelijke handhaving, omdat dit ertoe zou leiden dat er druk ontstaat om vaker voor een ieder evidente verplichtingen in gedetailleerde voorschriften te vertalen, begrijpt de Afdeling niet.[211]

De Afdeling adviseert de strafrechtelijke handhaafbaarheid van de zorgplichten in het licht van het lex certa-beginsel alsnog dragend te motiveren en anders af te zien van handhaving van de zorgplichten met punitieve sancties.

b. Vangnetbepaling algemeen

Met de Invoeringswet wordt aan de Omgevingswet een algemene, strafrechtelijk handhaafbare vangnetbepaling toegevoegd.[212] De bepaling houdt in dat het verboden is om een activiteit te verrichten of na te laten als door het verrichten of nalaten daarvan aanzienlijk nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan.[213] Bij algemene maatregel van bestuur wordt de toepassing uitgewerkt of begrensd.[214] De uitwerking of begrenzing moet in ieder geval strekken ter uitvoering van de Richtlijn milieustrafrecht[215] en dient betrekking te hebben op de omvang van de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving en de gevallen waarin de vangnetbepaling van toepassing. De vangnetbepaling is alleen van toepassing als er geen specifieke regels zijn op grond waarvan handhavend kan worden opgetreden.[216]

De toelichting vermeldt dat met deze vangnetbepaling voor heel Nederland wordt gewaarborgd dat tegen verwijtbaar handelen of nalaten dat leidt tot aanzienlijke gevolgen voor de fysieke leefomgeving zo nodig strafrechtelijk kan worden opgetreden.[217] De vangnetbepaling vormt ook het sluitstuk van de nationale regelgeving ter implementatie van de Richtlijn milieustrafrecht, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat de vangnetbepaling buitengewoon onbepaald is. Dit terwijl het gaat om een bepaling die is bedoeld voor strafrechtelijke handhaving. Dat staat op gespannen voet met het lex certa-beginsel. Strafrechtelijk handhaafbare bepalingen met formuleringen zoals ‘nadelige gevolgen’ komen weliswaar nu ook al voor, maar zijn begrensd tot een bepaald domein, bijvoorbeeld het milieu.[218] Het begrip ‘fysieke leefomgeving’ zoals gedefinieerd in de Omgevingswet omvat het gehele domein van de leefomgeving (van water tot werelderfgoed) en meer, omdat het begrip niet limitatief is opgesomd (‘in ieder geval’). Bovendien heeft een begrip als ‘milieu’ een zekere intrinsieke waarde, zodat doorgaans duidelijk zal zijn wanneer een handelen of nalaten aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu heeft. Bij het neutrale begrip ‘fysieke leefomgeving’ is dat niet zo eenvoudig, omdat de fysieke leefomgeving op vele manieren kan worden beschermd of benut.

De Afdeling adviseert, in de algemene maatregel van bestuur waarin de vangnetbepaling zal worden uitgewerkt of begrensd, de onduidelijkheid over inhoud en reikwijdte van de vangnetbepaling zoveel mogelijk weg te nemen.

c. Vangnetbepaling en Richtlijn milieustrafrecht

De Richtlijn milieustrafrecht is al geïmplementeerd. Uit de toelichting blijkt niet of wettelijke bepalingen die eerder zijn vastgesteld ter implementatie van de richtlijn nu komen te vervallen. Als dat het geval is, dient daar in de toelichting concreet op te worden ingegaan, mede aan de hand van een bijgewerkte transponeringstabel. Worden echter geen implementatiebepalingen geschrapt, dan kan niet gezegd worden dat de vangnetbepaling mede strekt tot implementatie van de Richtlijn milieustrafrecht.

De Afdeling adviseert de toelichting aan te passen.

---

[211] Toelichting bij het Bal, paragraaf 3.1.2 (Inzet van specifieke zorgplichten in dit besluit), een-na-laatste alinea.
[212] Voorgesteld artikel 1.8 van de Omgevingswet.
[213] Voorgesteld artikel 1.8, eerste lid, van de Omgevingswet.
[214] Voorgesteld artikel 1.8, tweede lid, van de Omgevingswet.
[215] 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 (L 328/28).
[216] Voorgesteld artikel 1.9, tweede lid, van de Omgevingswet.
[217] Artikelsgewijze toelichting in de Invoeringswet (artikel 1.1, onderdeel B) op voorgesteld artikel 1.8 van de Omgevingswet.
[218] Zie bijvoorbeeld artikel 10.1 van de Wet milieubeheer.

25. Overgangsrecht

a. Het omgevingsplan van rechtswege

Onder het regime van de Omgevingswet dient iedere gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast te stellen, waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen.[219] De wetgever zorgt ervoor dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet al aan deze verplichting wordt voldaan – althans in die zin dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de nieuwe wet iedere gemeente beschikt over een omgevingsplan van rechtswege. Het omgevingsplan van rechtswege is de optelsom van een reeks bestaande bestemmingsplannen, andere plannen en verordeningen, vastgesteld op basis van de Wet ruimtelijke ordening, de Crisis- en herstelwet, de Erfgoedwet en de Wet milieubeheer.[220]

i. Actualisatieplicht
   Onder de Omgevingswet is het toegestaan een omgevingsvergunning te verlenen die afwijkt van het omgevingsplan, mits het omgevingsplan binnen vijf jaar daarmee in overeenstemming wordt gebracht.[221] Een omgevingsplan van rechtswege voldoet nog niet volledig aan deze wettelijke opdracht. Volgens de toelichting is het ook niet efficiënt om in de overgangsfase vast te houden aan de actualisatietermijn van vijf jaar na het verlenen van een vergunning. Om die reden wordt bepaald dat gedurende de overgangsfase met het omgevingsplan aan die verplichtingen wordt voldaan.[222]
   De voorgestelde bepaling is onjuist en verwarrend. Bedoeld wordt immers dat gedurende de overgangsfase niet aan de actualisatietermijn hoeft te worden voldaan.
   De Afdeling adviseert het artikel aan te passen.
ii. Wijziging en aanvulling van het omgevingsplan van rechtswege
   Als een omgevingsplan, zoals dat van rechtswege geldt, wordt gewijzigd, moet het gaan voldoen aan de nieuwe wettelijke eis dat het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat.[223]
   Volgens de toelichting kan het gemeentebestuur aanvullende functies en regels stellen, die gelden naast het omgevingsplan van rechtswege. Die worden dan onderdeel van het omgevingsplan van rechtswege.[224]
   De Afdeling merkt op dat het onderscheid tussen een wijziging van en een aanvulling op het omgevingsplan van rechtswege niet is terug te voeren op de wettekst en dat het onderscheid in de praktijk bovendien niet duidelijk is.[225]
   De Afdeling adviseert in het voorstel een helder onderscheid te maken tussen wijziging en aanvulling. Is niet dat niet mogelijk, dan adviseert zij de passage uit de toelichting te schrappen.

b. Overgang van voorschriften voor een inrichting naar voorschriften voor activiteiten

De Invoeringswet regelt dat vergunningvoorschriften voor een inrichting die niet langer vergunningplichtig is maatwerkvoorschriften (kunnen) worden.[226] Vergunningvoorschriften zijn nu vaak toegesneden op inrichtingen als geheel. Uit die toelichting wordt niet duidelijk hoe die vergunningvoorschriften kunnen worden 'vertaald' naar afzonderlijke activiteiten. Het IPO heeft in de consultatie op dit probleem gewezen: onder het huidige regime wordt een vergunningaanvraag integraal bekeken voor de hele inrichting. In de Invoeringswet wordt voor deze opsplitsing of toedeling niets geregeld waardoor grote problemen en onduidelijkheden in de uitvoerings- en handhavingstaak ontstaan, aldus het IPO.[227] Ook de Afdeling bestuursrechtspraak heeft de aandacht op dit probleem gevestigd.[228]

Zo kan een vergunning onder het huidige recht een voorschrift bevatten, waarvan niet direct duidelijk is hoe dit onder het nieuwe regime zal worden vertaald naar afzonderlijke activiteiten: 'Het beoordelingsniveau (LAr, LT) veroorzaakt door de tot de inrichting behorende toestellen en installaties en door de tot de inrichting behorende verrichte werkzaamheden en/of activiteiten, waarvoor vergunning is aangevraagd, mag ter plaatse van de immissiepunten die zijn aangegeven in de onderstaande tabel niet meer bedragen dan (…)'

[219] Artikel 2.4 van de Omgevingswet.
[220] Voorgesteld artikel 22.1 van de Omgevingswet en artikel 11.6 van de Invoeringswet Omgevingswet.
[221] Voorgesteld artikel 4.17 van de Omgevingswet.
[222] Voorgesteld artikel 22.4 van de Omgevingswet en de toelichting op dat artikel in de Invoeringswet (artikel 1.1, onderdeel HU).
[223] Artikel 4.2 en voorgesteld artikel 22.5 van de Omgevingswet.
[224] Toelichting, paragraaf 5.2.3 (Omgevingsplan), onder 'Oud en nieuw regime naast elkaar'.
[225] Zie ook: artikel van S. Hilligers, T.E.P.A. Lam, A.G.A. Nijmeijer, 'Van bestemmingsplan naar omgevingsplan volgens de Invoeringswet Omgevingswet', in: TBR 2017/38, nr. 3, blz. 208-217.
[226] Artikel 11.10, derde lid, van de Invoeringswet.
[227] IPO 13 maart 2017, kenmerk DROW 07988/2017, blz. 5.
[228] Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak, 9 maart 2017, blz. 8.

De Afdeling adviseert in de toelichting meer duidelijkheid te verschaffen, aan de hand van concrete voorbeelden.

TEN SLOTTE

Met de aanvaarding van de Omgevingswet door de Staten-Generaal is een majeure systeemwijziging van het omgevingsrecht in gang gezet. De Omgevingswet is een integrale kaderwet, die uitgewerkt wordt in aanvullingswetten en de voorliggende amvb's.

Bij de behandeling van de Omgevingswet zijn kritische opmerkingen gemaakt die te maken hebben met de vraag of de uitgangspunten en doelstellingen van de wet gerealiseerd zullen worden. De uitwerking van het wettelijk kader in de voorliggende amvb's is consequent gebeurd, maar de onzekerheden zijn hiermee slechts ten dele weggenomen. De wijze waarop de onderscheiden overheden invulling geven aan de balans tussen benutten en beschermen, is voorts bepalend voor de vraag of de uitgangspunten en doelstellingen worden bereikt. Dat is reden voor het advies tot wijzigingen en aanvullingen en tevens om aan de uitwerking van het stelsel op het bereiken van doelstellingen en uitgangspunten in de voorziene evaluatie extra aandacht te besteden.

De invoering van het nieuwe systeem is enkele malen uitgesteld, onder andere in verband met de realisering van het DSO. Dat is terecht, maar ondanks dit uitstel blijft dit digitale systeem een groot invoeringsrisico. De Afdeling adviseert dan ook om te bezien of onderdelen van het digitale systeem niet of later moeten worden ingevoerd. Er moet ook niet te veel tijd verloren gaan, nu in den lande al wordt voorgesorteerd op de invoering van het stelsel.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ..... houdende procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingsbesluit)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van ....., nr. IenM/BSK-2017/167181, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onze Minister van Economische Zaken en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Gelet op het Europees landschapsverdrag, de habitatrichtlijn, de kaderrichtlijn afvalstoffen, de kaderrichtlijn mariene strategie, de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning, de kaderrichtlijn water, het Londen-protocol, de mer-richtlijn, het PRTR-protocol, de PRTR-verordening, de richtlijn industriële emissies, de richtlijn inspraak en toegang tot de rechter, de richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn omgevingslawaai, de richtlijn overstromingsrisico's, de richtlijn stedelijk afvalwater, de richtlijn toegang tot milieu-informatie, de richtlijn winningsafval, het SEA-protocol, de Seveso-richtlijn, de smb-richtlijn, het verdrag van Aarhus, het verdrag van Espoo, het verdrag van Granada, het verdrag van Valletta, het werelderfgoedverdrag, de zwemwaterrichtlijn en de artikelen 2.20, eerste lid, 4.3, 5.7, tweede lid, 5.9, 5.10, 5.11, 5.12, tweede en derde lid, 5.13, 5.16, tweede lid, 5.36, vijfde lid, 5.47, tweede en vijfde lid, 5.52, tweede lid, aanhef en onder b, 12.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, vierde lid en vijfde lid, 12.5, derde lid, 12.6, vierde lid, 12.8, vierde lid, 12.9, tweede lid, 13.5, eerste en tweede lid, 16.1, eerste en tweede lid, 16.2, tweede lid, 16.7, tweede lid, 16.15, 16.16, 16.17, 16.24, 16.36, zesde lid, aanhef en onder a, 16.39, tweede lid, 16.42, 16.43, eerste lid, 16.55, eerste lid, 16.65, eerste lid, 16.88, eerste lid, 17.5, derde lid, 18.2, vierde lid, 18.3, 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, 20.8, eerste lid, 20.13, tweede lid, en 20.14, vierde lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van (…), nr. (…));

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Infrastructuur en Milieu van (…), nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onze Minister van Economische Zaken en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

Bijlage I bij dit besluit bevat begrippen en definities voor de toepassing van dit besluit.

Artikel 1.2 (exclusieve economische zone)

Dit besluit is van toepassing in de exclusieve economische zone.

HOOFDSTUK 2 AANWIJZING VAN LOCATIES VOOR RIJKSTAKEN

Artikel 2.1 (aanwijzing van rijkswateren)

1. Rijkswateren zijn de watersystemen of onderdelen daarvan, bedoeld in bijlage II bij dit besluit.

2. Het beheer van de rijkswateren die op grond van het eerste lid zijn aangewezen, omvat ook het beheer van de daarin gelegen ondersteunende kunstwerken.

HOOFDSTUK 3 BEVOEGD GEZAG OMGEVINGSVERGUNNING EN BETROKKENHEID VAN ANDERE BESTUURSORGANEN

AFDELING 3.1 BEVOEGD GEZAG OMGEVINGSVERGUNNING

§ 3.1.1 Algemeen

Artikel 3.1 (toepassingsbereik)

1. Deze afdeling regelt welk bestuursorgaan, anders dan het college van burgemeester en wethou-

ders op grond van artikel 5.8 of 5.12, tweede lid, van de wet, beslist op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning:
a. voor wateractiviteiten: in paragraaf 3.1.2,
b. voor andere activiteiten: in paragraaf 3.1.3.

2. Paragraaf 3.1.4 is van toepassing op zowel wateractiviteiten als andere activiteiten.

§ 3.1.2 Aanvraag om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten

Artikel 3.2 (bevoegd gezag waterschap enkel- en meervoudige aanvraag)

1. Het dagelijks bestuur van het waterschap beslist op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer van de volgende wateractiviteiten:
   a. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam dat onderdeel is van een watersysteem als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 1°, van de wet,
   b. een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk, of
   c. een activiteit waarvoor in de waterschapsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden.

2. Het dagelijks bestuur van het waterschap beslist ook op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een of meer wateractiviteiten als bedoeld in het eerste lid, en een of meer andere wateractiviteiten.

Artikel 3.3 (bevoegd gezag provincie enkel- en meervoudige aanvraag, magneetactiviteiten)

1 Gedeputeerde staten beslissen op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer van de volgende wateractiviteiten:
   a. een wateronttrekkingsactiviteit als bedoeld in artikel 14.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving, of
   b. een wateractiviteit waarvoor in de omgevingsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden.

2. Gedeputeerde staten beslissen ook op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een of meer wateronttrekkingsactiviteiten als bedoeld in het eerste lid, onder a, en een of meer andere wateractiviteiten.

Artikel 3.4 (bevoegd gezag Onze Minister enkel- en meervoudige aanvraag, magneetactiviteiten)

1. Onze Minister beslist op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer van de volgende wateractiviteiten:
   a. een wateractiviteit die betrekking heeft op een watersysteem of onderdeel daarvan als bedoeld in artikel 2.1, of
   b. een stortingsactiviteit op zee vanaf een in Nederland geregistreerd vaartuig of luchtvaartuig dat zich buiten Nederland en de exclusieve economische zone bevindt.

2. Onze Minister beslist ook op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een of meer wateractiviteiten als bedoeld in het eerste lid, onder a, voor zover het betreft:
   a. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam als het betreft het lozen van afvalwater afkomstig van een milieubelastende activiteit met betrekking tot een ippc-installatie als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving of een Seveso-inrichting als bedoeld in dat besluit, of
   b. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk die wordt verricht in het kader van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of namens Onze Minister,

   en een of meer andere wateractiviteiten.

Artikel 3.5 (voorrangsregel bevoegd gezag meervoudige aanvraag bij samenloop aanwijzing bevoegd gezag)

1. Als het dagelijks bestuur van het waterschap op grond van artikel 3.2, tweede lid, en gedeputeerde staten op grond van artikel 3.3, tweede lid, als bevoegd gezag zijn aangewezen, beslissen gedeputeerde staten op de aanvraag.

2. Als het dagelijks bestuur van het waterschap op grond van artikel 3.2, tweede lid, en Onze Minister

op grond van artikel 3.4, tweede lid, als bevoegd gezag zijn aangewezen, beslist Onze Minister op de aanvraag.

3. Als gedeputeerde staten op grond van artikel 3.3, tweede lid, en Onze Minister op grond van artikel 3.4, tweede lid, en in voorkomend geval het dagelijks bestuur van het waterschap op grond van artikel 3.2, tweede lid, als bevoegd gezag zijn aangewezen, beslist Onze Minister op de aanvraag.

§ 3.1.3 Aanvraag om een omgevingsvergunning voor activiteiten, anders dan wateractiviteiten

Artikel 3.6 (bevoegd gezag provincie enkel- en meervoudige aanvraag, magneetactiviteiten)

1. Gedeputeerde staten beslissen op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer van de volgende activiteiten:
   a. een afwijkactiviteit van provinciaal belang,
   b. een ontgrondingsactiviteit in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier of buiten de rijkswateren,
   c. een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.10, voor zover het betreft een activiteit als bedoeld in artikel 3.9, onder a, 3.18, eerste lid, aanhef en onder a, 3.51, eerste lid, 3.55, eerste lid, 3.58, eerste lid, 3.61, eerste lid, 3.64, eerste lid, 3.67, eerste lid, 3.70, eerste lid, 3.73, eerste lid, 3.76, eerste lid, 3.79, eerste lid, 3.82, eerste lid, 3.85, eerste lid, 3.88, eerste lid, of 3.91, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   d. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een burgerluchthaven van regionale betekenis of een lokale spoorweg,
   e. een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit die niet is aangewezen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming,
   f. een activiteit waarvoor in de omgevingsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden, of
   g. een activiteit anders dan bedoeld onder a tot en met f, die plaatsvindt op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd.

2. Gedeputeerde staten beslissen ook op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in:
   a. het eerste lid, onder a,
   b. het eerste lid, onder b, voor zover het betreft een ontgrondingsactiviteit waarbij 100.000 $m^3$of meer in situ wordt ontgraven, of
   c. het eerste lid, onder c, met uitzondering van een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.10 of 3.18, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

   en een of meer andere activiteiten.

Artikel 3.7 (bevoegd gezag Onze Minister van Defensie enkel- en meervoudige aanvraag)

Onze Minister van Defensie beslist op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een militaire luchthaven.

Artikel 3.8 (bevoegd gezag Onze Minister van Economische Zaken enkel- en meervoudige aanvraag, magneetactiviteiten)

1. Onze Minister van Economische Zaken beslist op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer van de volgende activiteiten:
   a. een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.318, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   b. een mijnbouwactiviteit,
   c. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, of
   d. een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit die is aangewezen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

2. Onze Minister van Economische Zaken beslist ook op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in:
   a. het eerste lid, onder a, als het betreft:
      1°. het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van delfstoffen,
      2°. het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van aardwarmte,

tenzij dit een andere activiteit functioneel ondersteunt, of
3°. het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opslaan van stoffen, tenzij dit een andere activiteit functioneel ondersteunt,

b. het eerste lid, onder b, of
c. het eerste lid, onder c,

en een of meer andere activiteiten.

Artikel 3.9 (bevoegd gezag Onze Minister enkel- en meervoudige aanvraag, magneetactiviteiten)

1. Onze Minister beslist op een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag alleen betrekking heeft op een of meer van de volgende activiteiten:
   a. een afwijkactiviteit van nationaal belang,
   b. een ontgrondingsactiviteit in een rijkswater, anders dan in het winterbed van een rivier,
   c. een milieubelastende activiteit waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken als bedoeld in:
      1°. artikel 3.30, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het opslaan, herverpakken of bewerken van meer dan 50.000 kg in beslag genomen vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik,
      2°. artikel 3.246 van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft ingeperkt gebruik als bedoeld in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013 waarop inperkingsniveau IV als bedoeld in dat besluit van toepassing is,
      3°. artikel 3.321, 3.324, 3.329 of 3.332 van het Besluit activiteiten leefomgeving, of
      4°. elk ander artikel uit hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving waarin een vergunningplichtige milieubelastende activiteit is aangewezen, als die activiteit geheel of in hoofdzaak plaatsvindt op een militair terrein of een terrein met een militair object, als bedoeld in artikel 5.146, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving,
   d. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk, de luchthaven Schiphol, een overige burgerluchthaven van nationale betekenis of een hoofdspoorweg, of
   e. een activiteit anders dan bedoeld in het eerste lid, onder a tot en met d, of artikel 3.8, eerste lid, die geheel of in hoofdzaak plaatsvindt in:
      1°. de territoriale zee voor zover gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, of
      2°. de exclusieve economische zone.

2. Onze Minister beslist ook op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in:
   a. het eerste lid, onder a,
   b. het eerste lid, onder b, voor zover het betreft een ontgrondingsactiviteit waarbij 100.000 $m^3$of meer in situ wordt ontgraven, of
   c. het eerste lid, onder c,

   en een of meer andere activiteiten.

Artikel 3.10 (aanvullende aanwijzing bevoegd gezag meervoudige aanvraag zonder magneetactiviteiten)

1. Dit artikel is alleen van toepassing als:
   a. het college van burgemeester en wethouders niet behoort tot de bij de aanvraag betrokken bestuursorganen, bedoeld in artikel 5.12, eerste lid, van de wet, en
   b. op grond van de artikelen 3.6, 3.7, 3.8 en 3.9 nog geen bevoegd gezag is aangewezen.

2. Onze Minister van Defensie beslist op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een combinatie van activiteiten die bestaat uit:
   a. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.7 en
   b. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid.

3. Onze Minister van Economische Zaken beslist op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een combinatie van activiteiten die bestaat uit:
   a. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, en
   b. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid.

4. Onze Minister beslist op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de aanvraag betrekking heeft op een combinatie van activiteiten die bestaat uit:
   a. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.9, eerste lid, en
   b. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid.

5. Onze Minister beslist ook op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als de

aanvraag betrekking heeft op een combinatie van activiteiten die bestaat uit:
a. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.9, eerste lid,
b. een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.7 of 3.8, eerste lid, en
c. in voorkomend geval een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid.

Artikel 3.11 (voorrangsregel bevoegd gezag meervoudige aanvraag bij samenloop aanwijzing bevoegd gezag)

1. Als gedeputeerde staten op grond van artikel 3.6, tweede lid, en Onze Minister van Economische Zaken op grond van artikel 3.8, tweede lid, als bevoegd gezag zijn aangewezen, beslist Onze Minister van Economische Zaken op de aanvraag.

2. Als gedeputeerde staten op grond van artikel 3.6, tweede lid, en Onze Minister op grond van artikel 3.9, tweede lid, als bevoegd gezag zijn aangewezen, beslist Onze Minister op de aanvraag.

3. Als Onze Minister van Economische Zaken op grond van artikel 3.8, tweede lid, en Onze Minister op grond van artikel 3.9, tweede lid, en in voorkomend geval ook gedeputeerde staten op grond van artikel 3.6, tweede lid, als bevoegd gezag zijn aangewezen, beslist Onze Minister op de aanvraag.

Artikel 3.12 (eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag)

1. In afwijking van artikel 3.6 beslissen gedeputeerde staten op elke enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 5.1 of 5.4 van de wet als:
   a. die activiteiten geen wateractiviteiten zijn,
   b. die activiteiten worden verricht op dezelfde locatie als een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.51, eerste lid, 3.55, eerste lid, 3.58, eerste lid, 3.61, eerste lid, 3.64, eerste lid, 3.67, eerste lid, 3.70, eerste lid, 3.73, eerste lid, 3.76, eerste lid, 3.79, eerste lid, 3.82, eerste lid, 3.85, eerste lid, 3.88 of 3.91, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, en
   c. voor de milieubelastende activiteit, bedoeld onder b, een door gedeputeerde staten eerder verleende omgevingsvergunning geldt.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als de aanvraag alleen of onder meer betrekking heeft op:
   a. een afwijkactiviteit van nationaal belang,
   b. een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.318, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, tenzij het betreft het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van aardwarmte of voor het opslaan van stoffen, als die activiteiten een andere activiteit functioneel ondersteunen,
   c. een mijnbouwactiviteit, of
   d. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk.

§ 3.1.4 Flexibiliteitsregeling bevoegd gezag alle activiteiten

Artikel 3.13 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)

1. Het met toepassing van artikel 5.16 van de wet overdragen van de bevoegdheid om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen of om paragraaf 5.1.5 van de wet voor een omgevingsvergunning toe te passen, kan zich alleen uitstrekken tot meer dan één aanvraag om een omgevingsvergunning of meer dan één al verleende omgevingsvergunning als de aanvragen of vergunningen betrekking hebben op:
   a. activiteiten die worden verricht op hetzelfde bedrijventerrein, of
   b. een anderszins samenhangend geheel van activiteiten.

2. Het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid met toepassing van artikel 5.16 van de wet overdraagt, doet tegelijk met of zo snel mogelijk na de bekendmaking van het delegatiebesluit mededeling van dat besluit door kennisgeving daarvan in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen of op een andere geschikte wijze, en door toezending daarvan aan de aanvrager of de vergunninghouder.

3. Het tweede lid is van overeenkomstige toepassing als het delegatiebesluit wordt ingetrokken.

AFDELING 3.2 Betrokkenheid van andere bestuursorganen of instanties bij aanvraag om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift

Artikel 3.14 (toepassingsbereik algemeen)

1. Deze afdeling is alleen van toepassing als het bestuursorgaan waaraan de bevoegdheid tot advies of instemming is toegekend, niet zelf bevoegd gezag is.

2. In deze afdeling wordt onder een aanvraag om een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift ook verstaan een aanvraag tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift, of tot intrekking van een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift.

Artikel 3.15 (toepassingsbereik bij grondgebiedoverstijgende aanvraag)

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvindt, zijn de in de artikelen 3.16, 3.18 en 3.19 toegekende bevoegdheden tot advies van toepassing op het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap en gedeputeerde staten van elke gemeente, elk waterschap en elke provincie waar de activiteit gedeeltelijk plaatsvindt.

2. In een geval als bedoeld in het eerste lid zijn de in de artikelen 3.16, 3.18 en 3.19 toegekende bevoegdheden tot instemming alleen van toepassing op het college, het dagelijks bestuur of de gedeputeerde staten van de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt, tenzij in die artikelen anders is bepaald.

Artikel 3.16 (advies en instemming door college van burgemeester en wethouders)

1. Het college van burgemeester en wethouders is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op:
   a. een bouwactiviteit,
   b. een afwijkactiviteit,
   c. een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument, of
   d. een milieubelastende activiteit.

2. De voorgenomen beslissing op de aanvraag behoeft ook instemming van het college van burgemeester en wethouders als het betreft een aanvraag als bedoeld in:
   a. het eerste lid, aanhef en onder b, voor zover het betreft een afwijkactiviteit anders dan een afwijkactiviteit van provinciaal of nationaal belang, of
   b. het eerste lid, aanhef en onder d, voor zover het betreft een milieubelastende activiteit anders dan een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder c, 3.8, eerste lid, onder a, of 3.9, eerste lid, onder c.

3. In afwijking van artikel 3.15, tweede lid, is het tweede lid, aanhef en onder a, ook van toepassing op het college van burgemeester en wethouders binnen wiens grondgebied de activiteit niet in hoofdzaak plaatsvindt.

Artikel 3.17 (uitzondering instemming door college van burgemeester en wethouders bij afwijkactiviteit en eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag)

In afwijking van artikel 3.16, tweede lid, aanhef en onder a, behoeft de voorgenomen beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit geen instemming van het college van burgemeester en wethouders als:
a. het betreft een aanvraag waarvoor gedeputeerde staten op grond van artikel 3.12, eerste lid, bevoegd gezag zijn, en
b. de afwijkactiviteit verband houdt met een voorschrift dat is of zal worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.12, eerste lid, onder b.

Artikel 3.18 (advies en instemming door dagelijks bestuur waterschap)

1. Het dagelijks bestuur van het waterschap is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op:
   a. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam dat onderdeel is van een watersysteem als bedoeld in artikel 2.17, eerste lid, onder a, onder 1°, van de wet,

b. een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk,
c. een activiteit waarvoor in de waterschapsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden,
d. een wateronttrekkingsactiviteit als bedoeld in artikel 14.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving, of
e. een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 3.19 (advies en instemming door gedeputeerde staten)

1. Gedeputeerde staten zijn adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op:
   a. een wateronttrekkingsactiviteit als bedoeld in artikel 14.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   b. een ontgrondingsactiviteit in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier of buiten de rijkswateren, waarbij minder dan 100.000 m^3 in situ wordt ontgraven,
   c. een milieubelastende activiteit als bedoeld in:
      1°. artikel 3.10, eerste lid, voor zover het betreft een activiteit als bedoeld in artikel 3.9, onder a, of 3.18, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, of
      2°. artikel 3.318, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opslaan van afvalstoffen die van buiten het mijnbouwwerk afkomstig zijn of van gevaarlijke stoffen,
   d. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een burgerluchthaven van regionale betekenis of een lokale spoorweg,
   e. een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit die niet is aangewezen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming,
   f. een wateractiviteit of een andere activiteit waarvoor in de omgevingsverordening is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden,
   g. een activiteit die plaatsvindt op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder g,
   h. een afwijkactiviteit inhoudende:
      1°. een activiteit als bedoeld in artikel 16.15, vierde lid, onder b, van de wet, of
      2°. een activiteit in strijd met een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.15 of 4.16, eerste lid, van de wet, voor zover die activiteit in strijd is met regels in het voorbereidingsbesluit die betrekking hebben op een monument of archeologisch monument waarvoor het voornemen bestaat om daaraan in het omgevingsplan of de omgevingsverordening de functie van provinciaal monument toe te delen of, ingeval die functie al is toegedeeld, om de daarvoor in het omgevingsplan of de omgevingsverordening gestelde regels te wijzigen, of
   i. een rijksmonumentenactiviteit als bedoeld in artikel 3.22, eerste lid, onder b, als het monument waarop de activiteit betrekking heeft buiten een krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde bebouwde kom is gelegen.

2. Gedeputeerde staten zijn ook adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.6, tweede lid, maar zij op grond van artikel 3.11, eerste, tweede of derde lid, niet bevoegd zijn op die aanvraag te beslissen.

3. De voorgenomen beslissing op de aanvraag behoeft ook instemming van gedeputeerde staten als het betreft een aanvraag als bedoeld in:
   a. het eerste lid, aanhef en onder a tot en met h, onder 1, met uitzondering van een aanvraag die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in onderdeel f of h, onder 1, die betrekking heeft op een monument of archeologisch monument waaraan in het omgevingsplan of de omgevingsverordening de functie van provinciaal monument is toegedeeld, of
   b. het tweede lid.

Artikel 3.20 (advies en instemming door Minister van Defensie)

1. Onze Minister van Defensie is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op:
   a. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een militaire luchthaven, of
   b. een afwijkactiviteit in een radarverstoringsgebied als bedoeld in artikel 5.151, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

2. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, behoeft ook instemming van Onze Minister van Defensie.

Artikel 3.21 (advies en instemming door Minister van Economische Zaken)

1. Onze Minister van Economische Zaken is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op:
   a. een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.318, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van aardwarmte of voor het opslaan van stoffen als die activiteiten een andere activiteit functioneel ondersteunen,
   b. een Natura 2000-activiteit of een flora- en fauna-activiteit die is aangewezen op grond van artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet natuurbescherming.

2. Onze Minister van Economische Zaken is ook adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, maar hij op grond van artikel 3.11, derde lid, niet bevoegd is op die aanvraag te beslissen

3. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste of tweede lid, behoeft ook instemming van Onze Minister van Economische Zaken

Artikel 3.22 (advies en instemming door Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)

1. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op:
   a. een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument, of
   b. een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een monument, in de volgende gevallen:
      1°. het slopen van het monument als het gaat om het geheel afbreken van het monument of het gedeeltelijk afbreken daarvan als die gedeeltelijke afbraak van ingrijpende aard is voor de monumentale waarden van het monument,
      2°. het ingrijpend wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan, als de gevolgen voor de monumentale waarden van het monument vergelijkbaar zijn met de gevolgen van het slopen van het monument, bedoeld onder 1°,
      3°. het reconstrueren van het monument of een belangrijk deel daarvan, waarbij de staat van het monument wordt teruggebracht naar een eerdere staat of een veronderstelde eerdere staat van het monument,
      4°. het wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan voor een gebruiksverandering van het monument als dat ingrijpende gevolgen heeft voor de monumentale waarden, of
      5°. het verplaatsen van het monument of een belangrijk deel daarvan.

2. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, behoeft ook instemming van Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 3.23 (advies en instemming door Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)

1. Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een bouwactiviteit en het voornemen bestaat om bij de beslissing op de aanvraag in een voorschrift van de omgevingsvergunning op grond van artikel 4.5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving af te wijken van een regel uit hoofdstuk 4 van dat besluit.

2. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, behoeft ook instemming van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op een aanvraag om een maatwerkvoorschrift om af te wijken van een regel als bedoeld in het eerste lid, als voor de bouwactiviteit geen omgevingsvergunning is vereist.

Artikel 3.24 (advies en instemming door Onze Minister)

1. Onze Minister is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op:
   a. een wateractiviteit die betrekking heeft op een watersysteem of onderdeel daarvan als bedoeld in artikel 2.1,

b. een ontgrondingsactiviteit in:
   1°. het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier, of
   2°. een rijkswater, anders dan in het winterbed van een rivier, waarbij minder dan 100.000 m^3 in situ wordt ontgraven, of
c. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk, de luchthaven Schiphol, een overige burgerluchthaven van nationale betekenis, of een hoofdspoorweg.

2. De voorgenomen beslissing op de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, behoeft ook instemming van Onze Minister.

Artikel 3.25 (advies door bestuur veiligheidsregio)

Het bestuur van de veiligheidsregio op het grondgebied waarvan een milieubelastende activiteit geheel of in hoofdzaak plaatsvindt, is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een milieubelastende activiteit als bedoeld in bijlage III, onder 1.

Artikel 3.26 (advies door inspecteur-generaal leefomgeving en transport)

De inspecteur-generaal leefomgeving en transport is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een milieubelastende activiteit als bedoeld in bijlage III, onder 2.

Artikel 3.27 (advies door inspecteur-generaal der mijnen)

De inspecteur-generaal der mijnen is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.318, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 3.28 (advies over indirecte lozingen)

Het bestuursorgaan dat zorg draagt voor het beheer van een zuiveringtechnisch werk of een oppervlaktewaterlichaam waarop afvalwater vanuit een voorziening voor de inzameling en transport van afvalwater wordt gebracht, is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die betrekking heeft op het brengen van afvalwater of andere afvalstoffen in een dergelijke voorziening.

Artikel 3.29 (advies na toepassing flexibiliteitsregeling bevoegd gezag)

Het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen met toepassing van artikel 5.16 van de wet heeft overgedragen, is adviseur voor die aanvraag voor zover die betrekking heeft op de activiteit of activiteiten die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van dat bestuursorgaan als bevoegd gezag.

Artikel 3.30 (instemming niet vereist)

Het op grond van de artikelen 3.16 tot en met 3.24 aangewezen bestuursorgaan kan gevallen aanwijzen waarin instemming niet is vereist.

Artikel 3.31 (gronden onthouden instemming)

1. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 3.19, eerste lid, onder h, aanhef en onder 1, kan instemming alleen worden onthouden, als de voorgenomen beslissing op de aanvraag in strijd is met een door een bestuursorgaan van de provincie in een openbaar document aangegeven provinciaal belang en het provinciebestuur dat belang niet met inzet van andere aan hem toekomende bevoegdheden kan beschermen.

2. Als de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 3.23, eerste lid, of een aanvraag om een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 3.23, derde lid, kan instemming alleen worden onthouden als geen sprake is van een bijzonder geval dat het afwijken van de regel uit hoofdstuk 4 van het Besluit bouwwerken leefomgeving rechtvaardigt.

HOOFDSTUK 4 PROJECTPROCEDURE

AFDELING 4.1 VOORNEMEN EN VOORKEURSBESLISSING

Artikel 4.1 (inhoud en kennisgeving voornemen)

1. Het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving bevat in ieder geval:
   a. een beschrijving van die opgave,
   b. een beschrijving van de wijze waarop de verkenning zal worden uitgevoerd,
   c. de termijn waarbinnen de verkenning zal worden uitgevoerd, en
   d. een vermelding van het bevoegd gezag.

2. Het bevoegd gezag geeft kennis van het voornemen met overeenkomstige toepassing van artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 4.2 (participatie)

1. In de kennisgeving van de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken, bedoeld in artikel 5.47, vierde lid, van de wet gaat het bevoegd gezag in ieder geval in op:
   a. wie worden betrokken,
   b. waarover zij worden betrokken,
   c. wanneer zij worden betrokken,
   d. wat de rol is van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen, en
   e. waar aanvullende informatie beschikbaar is.

2. De kennisgeving vindt plaats op een door het bevoegd gezag te bepalen geschikte wijze, waardoor het voor de te verkennen opgave in de fysieke leefomgeving relevante publiek zo goed mogelijk wordt bereikt.

3. Het bevoegd gezag draagt er zorg voor dat de benodigde informatie voor het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op een toegankelijke wijze beschikbaar is. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 4.3 (verplichte voorkeursbeslissing)

Onze Minister neemt ter voorbereiding van een projectbesluit voor werken met een nationaal belang in ieder geval een voorkeursbeslissing als de mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving die is opgenomen in het voornemen of de daarin genoemde mogelijke oplossing voor die opgave, geheel of gedeeltelijk ziet op:
a. de aanleg van een autoweg of autosnelweg, spoorweg of vaarweg,
b. de uitbreiding van een weg met meer dan twee rijstroken, als het uit te breiden weggedeelte twee knooppunten of aansluitingen met elkaar verbindt, of
c. de uitbreiding van een spoorweg met meer dan twee sporen, als het uit te breiden spoorweggedeelte twee aansluitingen met elkaar verbindt.

Artikel 4.4 (inhoud voorkeursbeslissing)

1. De voorkeursbeslissing vermeldt in ieder geval welke oplossing de voorkeur van het bevoegd gezag heeft.

2. In de voorkeursbeslissing wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de uitgevoerde verkenning, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen en de daarover door deskundigen uitgebrachte adviezen.

AFDELING 4.2 PROJECTBESLUIT

Artikel 4.5 (inhoud projectbesluit)

Onverminderd artikel 5.51 van de wet bevat het projectbesluit in ieder geval:
a. een beschrijving van het project,

b. de voor de fysieke leefomgeving relevante permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren, en
c. de maatregelen die zijn gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 4.6 (aanwijzing andere besluiten)

1. In het projectbesluit kan worden bepaald dat het projectbesluit geldt als:
   a. een verkeersbesluit als bedoeld in artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994, voor zover het de uitvoering van het projectbesluit betreft, en
   b. een onttrekking van een weg aan de openbaarheid als bedoeld in artikel 7, aanhef en onder II van de Wegenwet.

2. Als het projectbesluit geldt als verkeersbesluit zijn de artikelen 16, eerste lid, en 152 van de Wegenverkeerswet 1994 en de artikelen 12 tot en met 15, 18 en 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer van toepassing.

3. Als het projectbesluit geldt als een onttrekking van een weg aan de openbaarheid zijn de artikelen 4 tot en met 7 van de Wegenwet van toepassing.

Artikel 4.7 (advies en instemming andere besluiten)

1. Het bestuursorgaan dat op grond van de Wegenverkeerswet 1994 of de Wegenwet bevoegd zou zijn om de besluiten, bedoeld in artikel 4.6, eerste lid, te nemen, is adviseur voor dat onderdeel van het projectbesluit.

2. Het in het eerste lid bedoelde onderdeel van het projectbesluit behoeft ook instemming van het adviserende bestuursorgaan, waarbij geen instemming is vereist als:
   a. het projectbesluit wordt vastgesteld door een van Onze Ministers als bedoeld in artikel 5.44 van de wet, of
   b. het projectbesluit wordt vastgesteld door gedeputeerde staten en het projectbesluit geldt als besluit, waarvoor een ander bestuursorgaan, met uitzondering van een bestuursorgaan van het Rijk, oorspronkelijk zou moeten instemmen.

HOOFDSTUK 5

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 6 GRONDEXPLOITATIE

Artikel 6.1 (kostenverhaalplichtige activiteiten)

Bouwactiviteiten waarvan kosten worden verhaald als bedoeld in artikel 12.1, eerste lid, onder a, van de wet, zijn:
a. de bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie,
b. de bouw van een of meer hoofdgebouwen, niet zijnde gebouwen met een woonfunctie,
c. de uitbreiding van een gebouw met ten minste 1.000 m^{22} bruto-vloeroppervlakte of met een of meer gebouwen met een woonfunctie,
d. de bouw van een gebouw, dat geen hoofdgebouw als bedoeld onder b is, met ten minste 1.000 m^2 bruto-vloeroppervlakte,
e. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere gebruiksfuncties in gebruik of ingericht waren of voor een woonfunctie, mits ten minste tien gebouwen met een woonfunctie worden gerealiseerd, of
f. de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere gebruiksfuncties in gebruik of ingericht waren, voor een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse, mits de cumulatieve oppervlakte van het nieuwe gebruik ten minste 1.500 m^2 bruto-vloeroppervlakte bedraagt.

Artikel 6.2 (afzien van kostenverhaal)

Het bevoegd gezag kan beslissen geen exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast te stellen, als:
a. het totaal van de exploitatiebijdragen in het exploitatiegebied minder bedraagt dan € 10.000,–,
b. er geen verhaalbare kosten zijn als bedoeld in de onderdelen a, b en c van bijlage IV, of
c. de verhaalbare kosten alleen de aansluiting van een locatie op de openbare ruimte of de aansluiting op nutsvoorzieningen betreffen.

Artikel 6.3 (verhaalbare kostensoorten)

De kosten, bedoeld in de artikelen 12.1, eerste lid, onder b, van de wet, zijn de ramingen van de in bijlage IV genoemde kostensoorten.

Artikel 6.4 (wijze van berekenen kostenverhaal)

1. De exploitatieopzet, bedoeld in artikel 12.6, eerste lid, van de wet, bevat:
   a. voor zover nodig, een raming van de waarde van de gronden op basis van objectief bepaalbare maatstaven,
   b. een raming van de waarde van de in artikel 6.3 bedoelde kosten,
   c. een raming van de opbrengsten van de grond als gevolg van het omgevingsplan
   d. de door het bevoegd gezag te ontvangen bijdragen en subsidies van derden voor de ontwikkeling van het exploitatiegebied, en
   e. de peildatum van de ramingen, bedoeld onder a, b en c.

2. Als het bedrag van de te verhalen kosten, verminderd met de door het bevoegd gezag ontvangen of te ontvangen bijdragen en subsidies van derden hoger is dan de opbrengsten van de gronden, kan het bevoegd gezag die kosten slechts verhalen tot maximaal het bedrag van die opbrengsten.

Artikel 6.5 (exploitatiebijdrage)

De exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 12.8, eerste lid, van de wet, wordt berekend door de in artikel 6.3 bedoelde kosten over de kostenverhaalplichtige activiteiten te verdelen naar rato van de opbrengsten van de gronden, waarbij geldt dat:
a. kosten die de belanghebbende voor eigen rekening neemt of heeft genomen in mindering worden gebracht, en
b. die kosten voor de berekening van de exploitatiebijdrage niet hoger kunnen zijn dan de in de exploitatieopzet opgenomen raming daarvan.

Artikel 6.6 (afrekening)

1. In de exploitatieregels en de exploitatievoorschriften wordt een regeling voor een afrekening opgenomen waarmee betaalde exploitatiebijdragen worden herberekend aan de hand van de werkelijk gemaakte kosten of, voor zover van toepassing, aan de hand van de op grond van artikel 12.6, vijfde lid, van de wet gestelde regels.

2. Het bevoegd gezag betaalt binnen een maand na vaststelling van de afrekening het verschil tussen een herberekende exploitatiebijdrage en een betaalde exploitatiebijdrage met rente terug aan degene die de exploitatiebijdrage heeft betaald of zijn rechtsopvolger, voor zover het verschil groter is dan 5%.

Artikel 6.7 (uitwerking exploitatieregels en exploitatievoorschriften)

1. Exploitatieregels en exploitatievoorschriften kunnen bevatten:
   a. eisen voor de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied,
   b. regels over het uitvoeren van de werken en werkzaamheden, bedoeld onder a, en
   c. het aantal en de situering van sociale huurwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur en percelen voor particulier opdrachtgeverschap.

2. De regels, bedoeld in het eerste lid, onder b, kunnen ook zien op het volgens de geldende aanbestedingsregels aanbesteden van de in de exploitatieregels of exploitatievoorschriften voorziene werken en werkzaamheden.

Artikel 6.8 (aangewezen woningbouwcategorieën)

Woningbouwcategorieën als bedoeld in artikel 12.1, vierde lid, onder b, van de wet zijn:
a. sociale huur,
b. particulier opdrachtgeverschap, en
c. geliberaliseerde woningen voor middenhuur.

HOOFDSTUK 7 FINANCIËLE BEPALINGEN

Artikel 7.1 (financiële zekerheidsstelling – bevoegdheid)

De gevallen, bedoeld in artikel 13.5, eerste lid, van de wet, waarvoor aan een omgevingsvergunning het voorschrift kan worden verbonden dat degene die de activiteit verricht financiële zekerheid stelt, zijn:

a. het exploiteren van een Seveso-inrichting als bedoeld in artikel 3.50 van het Besluit activiteiten leefomgeving of het exploiteren van een ippc-installatie als bedoeld in artikel 3.72 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
b. een wateractiviteit, of
c. een ontgrondingsactiviteit.

Artikel 7.2 (financiële zekerheidsstelling – verplichting)

[Gereserveerd]

Artikel 7.3 (financiële zekerheidsstelling – verplichting openbaar lichaam)

[Gereserveerd]

Artikel 7.4 (vorm financiële zekerheid)

1. Het bevoegd gezag stelt in het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid de vorm vast waarin de financiële zekerheid wordt gesteld.

2. Het bevoegd gezag houdt bij het vaststellen van de vorm waarin de financiële zekerheid wordt gesteld, in ieder geval rekening met:
   a. de voorkeur van degene die de activiteit verricht voor een specifieke vorm van financiële zekerheid, als die vorm voldoende zekerheid biedt, en
   b. of degene die de activiteit verricht een openbaar lichaam is.

Artikel 7.5 (hoogte financiële zekerheidsstelling)

1. Het bevoegd gezag stelt in het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid het bedrag vast waarvoor zekerheid wordt gesteld.

2. De financiële zekerheidsstelling voor een activiteit als bedoeld in artikel 7.1 wordt niet hoger vastgesteld dan de redelijkerwijs te verwachten kosten die noodzakelijk zijn voor het nakomen van op grond van de omgevingsvergunning geldende verplichtingen of voor de dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving.

Artikel 7.6 (duur financiële zekerheidsstelling)

Het bevoegd gezag stelt in het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid vast hoe lang de financiële zekerheid in stand wordt gehouden.

Artikel 7.7 (afwegingscriteria opheffen financiële zekerheid)

Het bevoegd gezag houdt bij het opheffen van de zekerheidsstelling voor een activiteit als bedoeld in artikel 7.1 in ieder geval rekening met:

a. de financiële draagkracht van degene die de activiteit verricht,
b. de aanwezigheid en aard van de stoffen die nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen veroorzaken,
c. de maximaal verwachte schade die kan voortvloeien uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving,
d. de technische en bedrijfsorganisatorische veiligheidsmaatregelen die genomen zijn ter voorkoming en beperking van schade als bedoeld onder c,
e. de verhouding tussen het risico op schade als bedoeld onder c van een bepaalde omvang en de daarmee gemoeide kosten van het stellen van financiële zekerheid,
f. de naleving van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften, en
g. de verhouding tussen de criteria, bedoeld onder a tot en met f.

HOOFDSTUK 8 PROCEDURES

AFDELING 8.1 OMGEVINGSPLAN

Artikel 8.1 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan)

1. Bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen, bedoeld in artikel 16.29 van de wet, geeft de gemeenteraad aan hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.

2. Bij het vaststellen van een omgevingsplan wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Artikel 8.2 (toezending en overleg bij bijzondere betrokkenheid provincie)

1. De gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders zenden een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan onverwijld aan gedeputeerde staten als sprake is van een geval als bedoeld in artikel 16.21, eerste lid, onder a of b, van de wet.

2. Gedeputeerde staten voeren voorafgaand aan het nemen van een besluit als bedoeld in artikel 16.21 van de wet overleg met het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad.

AFDELING 8.2 AANWIJZING ZWEMLOCATIES EN INSTRUCTIES

Artikel 8.3 (overleg bij aanwijzing zwemlocaties)

Als de aanwijzing van zwemlocaties, bedoeld in artikel 3.2, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, betrekking heeft op grensvormende of grensoverschrijdende wateren, overleggen gedeputeerde staten met de voor die wateren bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten.

Artikel 8.4 (overleg bestuursorgaan voorafgaand aan instructie)

Het bevoegde bestuursorgaan voert voorafgaand aan het geven van een instructie op grond van artikel 2.33, artikel 2.34 of artikel 19.16, eerste en vierde lid, van de wet overleg met het bestuursorgaan waaraan de instructie wordt gegeven.

AFDELING 8.3 OMGEVINGSVISIE

Artikel 8.5 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie)

Bij het vaststellen van een omgevingsvisie wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

AFDELING 8.4 PROGRAMMA'S

§ 8.4.1 Algemeen

Artikel 8.6 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie programma)

Bij het vaststellen van een programma wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Artikel 8.7 (informatieverplichting gemeenten, waterschappen, provincies)

Het college van burgemeester en wethouders, of de gemeenteraad, het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur van een waterschap en gedeputeerde staten of provinciale staten verstrekken aan Onze Minister of Onze Minister die het aangaat de benodigde gegevens over:
a. een programma als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van de wet voor zover dat gericht is op het voldoen aan een omgevingswaarde voor de kwaliteit van de buitenlucht,
b. een stroomgebiedsbeheerplan als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a, van de wet,
c. een overstromingsrisicobeheerplan als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder b, van de wet,
d. een programma van maatregelen mariene strategie,
e. een maritiem ruimtelijk plan als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder d, van de wet, of

f. een actieplan geluid als bedoeld in de artikelen 3.6, eerste lid, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid, van de wet.

§ 8.4.2 Programma's kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 8.8 (overleg bij kwaliteit van de buitenlucht)

Bij de totstandkoming van een programma als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van de wet, voor zover dat gericht is op het voldoen aan een omgevingswaarde voor de kwaliteit van de buitenlucht, overlegt het college van burgemeester en wethouders of het op grond van artikel 4.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving aangewezen bestuursorgaan, met de bevoegde autoriteiten van andere staten als het niet voldoen aan die omgevingswaarde wordt veroorzaakt door grensoverschrijdende emissies.

§ 8.4.3 Waterprogramma's

Artikel 8.9 (overleg bij en actualisatie van stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen)

1. Bij de totstandkoming van stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a en b, van de wet voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben of ook betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied, overlegt Onze Minister met:
   a. de bevoegde autoriteiten van andere staten in de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, en
   b. gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van het waterschap of het college van burgemeester en wethouders als een stroomgebieddistrict of een gedeelte daarvan op hun grondgebied is gelegen.

2. Een stroomgebiedsbeheerplan en een overstromingsrisicobeheerplan worden elke zes jaar geactualiseerd.

Artikel 8.10 (overleg bij, actualisatie en operationaliteit programma van maatregelen mariene strategie)

1. Bij de totstandkoming van een programma van maatregelen mariene strategie overlegt Onze Minister met de bevoegde autoriteiten van andere staten van dezelfde mariene subregio.

2. Het programma van maatregelen mariene strategie wordt elke zes jaar geactualiseerd.

3. Het programma van maatregelen mariene strategie is operationeel uiterlijk een jaar na de actualisatie, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 8.11 (overleg bij en actualisatie documenten ter voorbereiding van programma van maatregelen mariene strategie – initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen)

1. Bij de totstandkoming van de initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen, bedoeld in artikel 3.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, overlegt Onze Minister met de bevoegde autoriteiten van andere staten van dezelfde mariene subregio.

2. De initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen worden elke zes jaar geactualiseerd.

Artikel 8.12 (overleg bij en actualisatie documenten ter voorbereiding van programma van maatregelen mariene strategie – monitoringsprogramma)

1. Bij de totstandkoming van het monitoringsprogramma, bedoeld in artikel 10.19, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving overlegt Onze Minister met de bevoegde autoriteiten van andere staten van dezelfde mariene subregio.

2. Het monitoringsprogramma wordt elke zes jaar geactualiseerd.

Artikel 8.13 (overleg bij, actualisatie en eerste vaststelling van maritiem ruimtelijke plan)

1. Bij de totstandkoming van een maritiem ruimtelijk plan als bedoeld in artikel 4, derde lid, van de

kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning overlegt Onze Minister met de bevoegde autoriteiten van andere staten die aan de Nederlandse mariene wateren grenzen, onder meer over het gebruik van de best beschikbare gegevens en de uitwisseling van informatie.

2. Een maritiem ruimtelijk plan wordt elke tien jaar geactualiseerd.

3. Het eerste maritiem ruimtelijk plan wordt uiterlijk op 31 maart 2021 vastgesteld.

Artikel 8.14 (overleg bij, actualisatie en operationaliteit maatregelen van waterprogramma's)

1. Bij de totstandkoming van een nationaal waterprogramma als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder d, van de wet overlegt Onze Minister met:
   a. de bevoegde autoriteiten van andere staten, en
   b. gedeputeerde staten, het dagelijks bestuur van het waterschap of het college van burgemeester en wethouders als de rijkswateren of een gedeelte daarvan op hun grondgebied zijn gelegen.

2. Een waterbeheerprogramma als bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, van de wet, een regionaal waterprogramma als bedoeld in artikel 3.7 van de wet en een nationaal waterprogramma worden elke zes jaar geactualiseerd.

3. Maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water, die op grond van artikel 4.3, eerste lid, onder a, artikel 4.4, derde lid, onder a, of artikel 4.10, derde lid, onder a, van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn opgenomen in een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma of een nationaal waterprogramma, zijn operationeel uiterlijk drie jaar na de actualisatie, bedoeld in het tweede lid.

§ 8.4.4 Actieplannen geluid

Artikel 8.15 (overleg bij en actualisatie van actieplannen geluid)

1. Bij de totstandkoming van een actieplan als bedoeld in de artikelen 3.6, eerste lid, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid, van de wet overlegt het bevoegd gezag met de bevoegde autoriteiten van de aangrenzende lidstaten, voor zover het actieplan ook betrekking heeft op een grensregio.

2. Een actieplan wordt elke vijf jaar geactualiseerd.

§ 8.4.5 Beheerplannen Natura 2000-gebieden

Artikel 8.16 (actualisatie en eerste vaststelling beheerplan Natura 2000)

1. Een beheerplan voor een Natura 2000-gebied als bedoeld in artikel 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid van de wet wordt elke zes jaar geactualiseerd.

2. Het eerste beheerplan Natura 2000 wordt vastgesteld uiterlijk drie jaar na dagtekening van het besluit tot aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, van de Wet natuurbescherming.

§ 8.4.6 Programmatische aanpak stikstof

Artikel 8.17 (actualisatie programmatische aanpak stikstof)

[Gereserveerd]

AFDELING 8.5 MELDINGEN EN MAATWERKVOORSCHRIFTEN

Artikel 8.18 (kennisgeving van een melding en maatwerkvoorschrift)

1. Het bevoegd gezag geeft kennis van een melding als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid, van de wet, voor de meldingen op grond van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.

2. Het bevoegd gezag geeft kennis van een maatwerkvoorschrift als bedoeld in artikel 4.5, eerste lid, van de wet, voor de maatwerkvoorschriften op grond van de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het

Besluit activiteiten leefomgeving in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze.

AFDELING 8.6 OMGEVINGSVERGUNNING

§ 8.6.1 Aanvraag en werking omgevingsvergunning

Artikel 8.19 (aanvraag wateractiviteiten los)

Voor alle wateractiviteiten wordt de omgevingsvergunning los aangevraagd van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4 van de wet.

Artikel 8.20 (informatie omgevingsvergunning milieubelastende activiteit)

1. Het bevoegd gezag verstrekt aan een bevoegde autoriteit van een staat een afschrift van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit met de daarbij behorende gegevens als:
   a. die activiteit aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu in die staat kan veroorzaken, of
   b. die staat vanwege die mogelijke aanzienlijke nadelige gevolgen daarom verzoekt.

2. Het afschrift en de daarbij behorende gegevens worden verstrekt op het moment waarop op grond van:
   a. artikel 16.63 van de wet kennis wordt gegeven van de aanvraag, of
   b. artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht het ontwerpbesluit met de daarbij behorende stukken ter inzage wordt gelegd.

3. Indien de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een winningsafvalvoorziening categorie A als bedoeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving, die aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben in een andere staat, en over het op die aanvraag te nemen besluit overleg plaatsvindt met bestuursorganen in de betrokken andere staat, wordt dit overleg in de kennisgeving, bedoeld in artikel 16.63 van de wet, vermeld.

4. Nadat het besluit is vastgesteld, verstrekt het bevoegd gezag dat besluit aan de bevoegde autoriteit, het betrokken publiek en de bevoegde instanties van die andere staat.

Artikel 8.21 (termijnstelling in omgevingsvergunning)

1. In een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die betrekking heeft op een tijdelijk bouwwerk wordt bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij de omgevingsvergunning gestelde termijn van ten hoogste vijftien jaar, verplicht is de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld te hebben.

2. Als de in de omgevingsvergunning bepaalde termijn, bedoeld in het eerste lid, korter is dan vijftien jaar kan die termijn worden verlengd tot ten hoogste vijftien jaar.

§ 8.6.2 Toepassing afdeling 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8.22 (voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning)

1. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van het besluit op de aanvraag om, wijziging van of intrekking van een omgevingsvergunning, als de aanvraag, wijziging of intrekking geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op de volgende activiteiten:
   a. de rijksmonumentenactiviteit als het betreft een geval als bedoeld in artikel 3.22, eerste lid, onder a of b,
   b. de milieubelastende activiteit voor zover het gaat om het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   c. de milieubelastende activiteit voor zover het gaat om het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   d. de milieubelastende activiteit voor zover het gaat om het exploiteren van een andere milieubelastende installatie voor het vergassen en vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen, bedoeld in artikel 3.63, onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   e. de milieubelastende activiteit voor zover het gaat om het storten of verzamelen van winningsafvalstoffen in een winningsafvalvoorziening, bedoeld in artikel 3.85 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   f. de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk voor het lozen

van afvalwater afkomstig van een ippc-installatie, bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
g. de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk voor het lozen van afvalwater afkomstig van een Seveso-inrichting, bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
h. de lozingsactiviteit, bedoeld in artikel 3.15, tweede lid, 3.44, tweede lid, 3.108 3.141, 3.149, 3.283, vierde lid, 3.298, tweede lid, of 6.54, eerste lid, onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
i. de stortingsactiviteit, bedoeld in artikel 7.62, van het Besluit activiteiten leefomgeving, of
j. de Natura 2000-activiteit, als bij de voorbereiding van die omgevingsvergunning op grond van artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming een passende beoordeling wordt gemaakt.

2. Deze bepaling is niet van toepassing op een activiteit, bedoeld in het eerste lid, onder a, als deze activiteit alleen wordt uitgevoerd voor archeologisch vooronderzoek voor zover dit bestaat uit booronderzoek, proefputtenonderzoek, proefsleuvenonderzoek, of, in geval van cultureel erfgoed onder water, het nemen van materiaalmonsters of het meenemen van een archeologische vondst als bedoeld in de Erfgoedwet.

3. Deze bepaling is niet van toepassing op een activiteit, bedoeld in het eerste lid, onder d, als deze activiteit alleen of voornamelijk wordt uitgevoerd voor onderzoek, ontwikkeling en het testen van nieuwe methoden of producten gedurende minder dan twee jaar, tenzij aannemelijk is dat de activiteit aanzienlijk nadelige effecten heeft op milieu en gezondheid.

4. Deze bepaling is niet van toepassing op de wijziging van een omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid, onder b tot en met f, als naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van een wijziging die geen aanzienlijke nadelige effecten heeft op de gezondheid van de mens of het milieu.

Artikel 8.23 (toepassing coördinatieregeling Awb op aanvragen omgevingsvergunning)

1. In een geval als bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder a, van de wet is coördinerend bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht het bestuursorgaan dat bevoegd is om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor de andere activiteit of activiteiten dan wateractiviteiten.

2. In de gevallen, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, van de wet, is coördinerend bestuursorgaan als bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht het bestuursorgaan dat bevoegd is om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning of wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit, respectievelijk die voorschriften ambtshalve te wijzigen.

AFDELING 8.7 GEDOOGPLICHTBESCHIKKING

Artikel 8.24 (intrekking van gedoogplichtbeschikking)

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is niet van toepassing op de voorbereiding van een besluit tot gehele of gedeeltelijke intrekking van een gedoogplichtbeschikking.

AFDELING 8.8 VERSTREKKEN EN BESCHIKBAAR STELLEN VAN GEGEVENS

§ 8.8.1 Externe veiligheid

Artikel 8.25 (gegevensverstrekking externe veiligheidsrisico's)

1. De bestuursorganen, bedoeld in artikel 10.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, verstrekken de gegevens over externe veiligheid, bedoeld in artikel 10.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, aan Onze Minister binnen de volgende termijn:
   a. voor een activiteit met externe veiligheidsrisico's als bedoeld in bijlage VII, onder A, B, D, onder 1, en E bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, binnen twee weken na:
      1°. de inwerkingtreding van een besluit tot verlening, wijziging of intrekking van een omgevingsvergunning of een vergunning als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder b, van de Kernenergiewet,
      2°. de ontvangst van een melding op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving,
      3°. de ontvangst van de informatie inhoudende dat niet binnen de begrenzing van de locatie

waar de activiteit wordt verricht aan de in het Besluit activiteiten leefomgeving voor die activiteit bepaalde afstand is voldaan, of

4°. een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of een uitspraak van de Voorzitter van die Afdeling, over een besluit als bedoeld onder 1° of een melding als bedoeld onder 2°, en

b. voor het basisnet en een buisleiding voor gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 3.101 van het Besluit activiteiten leefomgeving:

1°. binnen twee weken na de aanwijzing op grond van artikel 13 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen van een weg, binnenwater of hoofdspoorweg of na de ingebruikname van een nieuw aangelegde of gewijzigde buisleiding als gegevens vooraf geraamd zijn, of

2°. binnen zes maanden na de onder 1° bedoelde aanwijzing of de ingebruikname als gegevens tijdens het gebruik van de weg, het binnenwater, de hoofdspoorweg of de buisleiding zijn verzameld.

2. De gegevens worden elke vijf jaar geactualiseerd.

§ 8.8.2 Kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 8.26 (gegevensverstrekking luchtkwaliteit door gemeenten en provincies)

Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, die ligt in een aandachtsgebied dat is aangewezen in bijlage XIII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, en gedeputeerde staten van de provincie waar het gebied ligt, verstrekken de gegevens voor de monitoring van concentraties bedoeld in artikel 10.10, eerste en tweede lid, van dat besluit jaarlijks aan Onze Minister.

§ 8.8.3 Stedelijk afvalwater

Artikel 8.27 (beschikbaar stellen rapport over afvoer van stedelijk afvalwater en slib)

Onze Minister stelt het rapport, bedoeld in artikel 10.21 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarin de stand van zaken wordt beschreven over de afvoer van stedelijk afvalwater en slib, elektronisch beschikbaar.

§ 8.8.4 Zwemwater

Artikel 8.28 (gegevensverstrekking zwemlocaties)

Het dagelijks bestuur of het algemeen bestuur van een waterschap verstrekt jaarlijks voor 1 november over elke zwemlocatie waarover hij het beheer heeft, de gegevens die nodig zijn voor het opstellen van de rapportage, bedoeld in artikel 13 van de zwemwaterrichtlijn, aan Onze Minister.

Artikel 8.29 (beschikbaar stellen informatie over zwemlocaties)

1. Gedeputeerde staten lichten het publiek gedurende het badseizoen voor over:
   a. de indeling van de zwemlocaties in klassen, bedoeld in bijlage II bij de zwemwaterrichtlijn,
   b. de risico's voor de gezondheid en de veiligheid van zwemmers:
      1°. als zich een proliferatie van cyanobacteriën of een neiging tot proliferatie van macroalgen of marien fytoplankton voordoet en gedeputeerde staten een gezondheidsrisico vaststellen of vermoeden als bedoeld in artikel 3.7 van het Besluit kwaliteit leefomgeving,
      2°. als er sprake is van een zwemwaterverontreiniging als bedoeld in artikel 10.23, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, en
      3°. als er sprake is van onverwachte situaties die negatieve gevolgen hebben of redelijkerwijs kunnen hebben op de kwaliteit van de zwemlocatie en op de gezondheid van zwemmers,
   c. de genomen zwembeheersmaatregelen, bedoeld in artikel 3.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, als dat naar hun oordeel nodig is, en
   d. de uitkomsten van het onderzoek, bedoeld in artikel 3.5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, als de uitkomsten niet leiden tot een negatief zwemadvies of een zwemverbod.

2. Gedeputeerde staten geven op een passende wijze voorlichting in de nabijheid van een zwemlocatie, via de media en op digitale wijze, zodra de informatie beschikbaar is.

3. In de gevallen, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a tot en met c, bestaat de voorlichting in ieder geval uit:
   a. het plaatsen van een bord op een zichtbare en gemakkelijk toegankelijke plaats in de nabijheid van een zwemlocatie met de informatie, bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de zwemwaterrichtlijn, en

b. het verspreiden van de informatie, bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de zwemwaterrichtlijn via internet, en zo nodig ook in andere talen.

§ 8.8.5 Geluid

Artikel 8.30 (gegevensverstrekking belangrijke wegen en spoorwegen)

Gedeputeerde staten verstrekken elke vijf jaar voor 1 april de gegevens, bedoeld in artikel 10.24 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, aan Onze Minister.

Artikel 8.31 (gegevensverstrekking door beheerder geluidbron voor geluidbelastingkaart)

1. Degene die een geluidbron beheert, verstrekt op verzoek van het bestuursorgaan dat belast is met de vaststelling van een geluidbelastingkaart alle gevraagde gegevens voor zover dat bestuursorgaan daartoe zelf geen toegang heeft.

2. De gegevens worden binnen drie maanden na de dag waarop het verzoek is ontvangen verstrekt, of, wanneer de gevraagde gegevens nog niet beschikbaar zijn, onverwijld nadat deze beschikbaar zijn gekomen.

Artikel 8.32 (gegevensverstrekking door bestuursorganen voor geluidbelastingkaart)

Als dat nodig is voor de vaststelling van een geluidbelastingkaart, verstrekken bestuursorganen elkaar op verzoek alle gevraagde gegevens voor zover het verzoekende bestuursorgaan daar geen toegang toe heeft.

§ 8.8.6 Emissies in lucht, water en bodem

Artikel 8.33 (gegevensverstrekking PRTR; uitstel verklaring PRTR-verslag)

Het bestuursorgaan, bedoeld in artikel 10.29 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, doet van het uitstel van de afgifte van de verklaring, bedoeld in artikel 10.30, derde lid, van dat besluit, uiterlijk op 30 juni van het kalenderjaar volgend op het verslagjaar, schriftelijk mededeling aan degene die de activiteit, bedoeld in bijlage I bij de PRTR-verordening, verricht.

Artikel 8.34 (gegevensverstrekking PRTR; gegevens als bedoeld in artikel 5.10 van het Besluit activiteiten leefomgeving)

1. Het bestuursorgaan, bedoeld in artikel 10.29 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, verstrekt de gegevens, bedoeld in artikel 5.10 van het Besluit activiteiten leefomgeving, na de kwaliteit daarvan te hebben beoordeeld, telkens uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar volgend op het verslagjaar in elektronische vorm aan Onze Minister.

2. Het eerste lid is niet van toepassing:
   a. op gegevens waarover het bestuursorgaan op grond van artikel 10.30, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving heeft verklaard dat ze niet aan een of meer van de eisen, genoemd in artikel 5.10, artikel 5.12 of artikel 5.13 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voldoen, of
   b. als het bestuursorgaan op grond van artikel 10.31 van het Besluit kwaliteit leefomgeving heeft verklaard dat geen PRTR-verslag is ingediend.

3. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, meldt het bestuursorgaan aan Onze Minister dat een verklaring als bedoeld in het tweede lid, aanhef en onder a of onder b, is afgegeven, uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar volgend op het verslagjaar of, als dat eerder is, zodra die verklaring in werking is getreden.

Artikel 8.35 (gegevensverstrekking PRTR; handelwijze bij geheimhouden gegevens)

1. Als het bestuursorgaan, bedoeld in artikel 10.29 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, op grond van artikel 10.33, eerste lid, van dat besluit heeft beslist bepaalde in het PRTR-verslag opgenomen gegevens niet aan Onze Minister te verstrekken, deelt het uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar volgend op het verslagjaar aan Onze Minister mee:
   a. welk type informatie geheim is gehouden, en
   b. de uitzonderingsgrond uit artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur die is toegepast.

2. De mededeling bevat een samenvatting van de motivering van de beslissing.

3. Als de mededeling betrekking heeft op het geheimhouden van de naam van een verontreinigende stof, wordt de naam aangegeven van de groep verontreinigende stoffen, bedoeld in bijlage VI bij het Besluit activiteiten leefomgeving, waartoe de geheimgehouden verontreinigende stof behoort.

4. In afwijking van artikel 8.34, eerste lid, worden gegevens waarvoor een verzoek als bedoeld in artikel 10.33, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving is afgewezen, niet eerder verstrekt dan nadat dat besluit in werking is getreden.

Artikel 8.36 (beschikbaar stellen van gegevens en verklaringen PRTR)

Onze Minister stelt de gegevens en verklaringen, bedoeld in artikel 10.36 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, uiterlijk op 31 maart van het tweede kalenderjaar volgend op het verslagjaar per verslagjaar beschikbaar via het PRTR.

Artikel 8.37 (beschikbaar stellen eindonderzoek bodem)

1. Als maatregelen als bedoeld in artikel 5.4, aanhef en onder f, van het Besluit activiteiten leefomgeving, zijn getroffen, stelt het bevoegd gezag voor het publiek relevante informatie over die maatregelen voor een ieder elektronisch beschikbaar.

2. De gegevens, bedoeld in het eerste lid, worden pas beschikbaar gesteld nadat de juistheid van die gegevens deugdelijk is vastgesteld.

§ 8.8.7 Werelderfgoed

Artikel 8.38 (gegevensverstrekking werelderfgoed)

Een instantie of een bestuursorgaan, aangewezen als siteholder in het managementplan, bedoeld in de Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention, verstrekt op verzoek de gegevens die nodig zijn om te kunnen voldoen aan artikel 29 van het werelderfgoedverdrag aan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Artikel 8.39 (gegevensverstrekking activiteiten die werelderfgoed aan kunnen tasten)

1. Als een instantie of een bestuursorgaan als bedoeld in artikel 8.38 op de hoogte is van een voornemen om een activiteit te verrichten die de uitzonderlijke universele waarde van een werelderfgoed kan aantasten, stelt die instantie of dat bestuursorgaan Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap daarvan zo spoedig mogelijk, maar in ieder geval voordat zich onomkeerbare gevolgen kunnen voordoen, op de hoogte.

2. Het eerste lid is ook van toepassing op een ander bestuursorgaan dat belast is met de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet als het werelderfgoed op zijn grondgebied is gelegen of als de uitoefening van een taak of bevoegdheid de uitzonderlijke universele waarde van een werelderfgoed kan aantasten.

AFDELING 8.9 KAARTEN

Artikel 8.40 (overleg en actualisatie overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten)

[Gereserveerd]

Artikel 8.41 (beschikbaar stellen overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten)

[Gereserveerd]

Artikel 8.42 (overleg bij en actualisatie van geluidbelastingkaarten)

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 9 MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

AFDELING 9.1 MILIEUEFFECTRAPPORTAGE VOOR PLANNEN EN PROGRAMMA'S

Artikel 9.1 (plan-mer-beoordeling)

1. Het bevoegd gezag neemt het resultaat van de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieuef-

fecten, bedoeld in artikel 16.36, vijfde lid, van de wet, met de bijbehorende motivering op in het plan of programma en, voor zover hier sprake van is, in het ontwerp van het plan of programma.

2. Artikel 16.36, derde lid, van de wet is niet van toepassing op een plan of programma dat betrekking heeft op een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet.

3. Een beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten van een plan of programma als bedoeld in artikel 16.36, derde lid, van de wet dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau vindt alleen plaats als:
   a. voor dat plan of programma een bestuursorgaan van een gemeente het bevoegd gezag is, en
   b. de omvang van dat gebied in verhouding tot het totale grondgebied van de gemeente klein is.

4. Bij de beoordeling of sprake is van kleine wijzigingen van een plan of programma als bedoeld in artikel 16.36, derde lid, van de wet, betrekt het bevoegd gezag de context van het plan of programma dat wordt gewijzigd en de mate van waarschijnlijkheid dat de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten zullen hebben.

Artikel 9.2 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)

Uiterlijk op het moment van terinzagelegging van het milieueffectrapport stelt het bevoegd gezag de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid over het milieueffectrapport te adviseren.

Artikel 9.3 (inhoud plan-MER)

1. Het milieueffectrapport bevat in ieder geval de volgende informatie:
   a. een beschrijving van de inhoud van het plan of programma en de redelijke alternatieven, de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere relevante plannen en programma's,
   b. de relevante aspecten van de bestaande staat en kwaliteit van het milieu en de mogelijke ontwikkeling daarvan als het plan of programma niet wordt uitgevoerd,
   c. de milieukenmerken van gebieden waarvoor de effecten van het plan of programma aanzienlijk kunnen zijn,
   d. alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, in het bijzonder de problemen in gebieden waar het belang van het beschermen van het milieu een belangrijke rol speelt,
   e. een beschrijving van de wijze waarop de doelstellingen ter bescherming van het milieu die zijn vastgesteld op internationaal, communautair of nationaal niveau en andere milieuoverwegingen zijn betrokken bij het plan of programma, voor zover zij relevant zijn voor het plan of programma,
   f. een beschrijving van de mogelijk aanzienlijke milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma en van de redelijke alternatieven, met inbegrip van een beoordeling van deze milieueffecten,
   g. de voorgenomen maatregelen om de aanzienlijke nadelige milieueffecten van de uitvoering van het plan of programma te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen,
   h. een motivering van de selectie van de onderzochte alternatieven en een beschrijving van de wijze waarop de milieueffecten zijn vastgesteld en beoordeeld, met inbegrip van de moeilijkheden die bij het verzamelen van de vereiste informatie zijn ondervonden, zoals technische tekortkomingen of ontbrekende kennis,
   i. een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen, en
   j. een niet-technische samenvatting van de op grond van de onderdelen a tot en met i verstrekte informatie.

2. Het milieueffectrapport bevat de informatie die redelijkerwijs mag worden vereist, ook gelet op de stand van kennis en beoordelingsmethoden en de inhoud van het plan of programma.

3. In aanvulling op artikel 16.37 van de wet kan het bevoegd gezag gebruik maken van informatie over de milieueffecten van het plan of programma die op grond van verordeningen, richtlijnen en besluiten als bedoeld in de bijlage, onder B, bij de wet is verkregen.

Artikel 9.4 (inhoud plan of programma)

1. In het plan of programma vermeldt het bevoegd gezag in ieder geval hoe rekening is gehouden met:
   a. het milieueffectrapport, en
   b. het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage.

2. Daarnaast bevat het plan of programma in ieder geval:
   a. een samenvatting van de milieuoverwegingen die zijn betrokken bij het vaststellen van het plan of programma,
   b. een samenvatting van de redenen om te kiezen voor het vastgestelde plan of programma, waarbij in ieder geval de in het milieueffectrapport beschreven redelijke alternatieven worden betrokken, en
   c. de monitoringsmaatregelen.

AFDELING 9.2 MILIEUEFFECTRAPPORTAGE VOOR PROJECTEN

Artikel 9.5 (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten)

1. Bijlage V, kolom 2, in samenhang met kolom 1, bevat de projecten, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

2. Bijlage V, kolom 3, in samenhang met kolom 1, bevat de projecten, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet waarvoor moet worden beoordeeld of zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

3. Als benodigde besluiten, bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de wet, die betrekking hebben op de projecten, bedoeld in het eerste en tweede lid, worden aangewezen:
   a. een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet, met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap,
   b. het opnemen van regels in het omgevingsplan die gericht zijn op het uitvoeren van een project van publiek belang als bedoeld in artikel 5.55 van de wet, of
   c. de besluiten opgenomen in bijlage V, kolom 4.

Artikel 9.6 (bijzonderheden bij aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten)

1. Voor gevallen die zowel in kolom 2, als in kolom 3, van bijlage V zijn vermeld, wordt bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport gemaakt.

2. Bij de vaststelling of sprake is van een project als bedoeld in artikel 9.5, eerste of tweede lid, wordt het hele project in beschouwing genomen, met inbegrip van de grensoverschrijdende onderdelen.

3. Projecten als bedoeld in bijlage V, kolom 2, in samenhang met kolom 1, die alleen of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan twee jaar worden gebruikt worden in afwijking van artikel 9.5, eerste lid, aangemerkt als projecten als bedoeld in artikel 9.5, tweede lid.

4. Onder een wijziging of uitbreiding als bedoeld in bijlage V, kolom 3, wordt ook verstaan:
   a. een wijziging die betrekking heeft op reconstructie of een andere verandering van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande installaties, en
   b. een uitbreiding die betrekking heeft op het opnieuw in gebruik nemen van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande installaties.

Artikel 9.7 (bijzonderheden bij de besluiten bij mer-(beoordelings)plichtige projecten)

1. Als in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving is bepaald dat het verbod om zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten, en afvalwater afkomstig van die activiteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk wordt geloosd, geldt voor die lozingsactiviteit het verbod om zonder omgevingsvergunning een lozingsactiviteit te verrichten en wordt de omgevingsvergunning voor die lozingsactiviteit ook aangemerkt als besluit voor een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de wet.

2. Als geen sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, kan het bevoegd gezag een ander besluit aanwijzen dat nodig is voor een project waarvoor moet worden beoordeeld of die aanzienlijke milieueffecten kan hebben en, als dat het geval is, waarvoor bij de voorbereiding van dat besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

3. Als voor een project een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit wordt aangevraagd dan wordt deze omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit aangemerkt als een besluit voor een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de wet, in plaats van een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan, zoals opgenomen in bijlage V, kolom 4.

Artikel 9.8 (regels ontheffing)

[Gereserveerd]

Artikel 9.9 (inhoud mededeling voornemen)

[Gereserveerd]

Artikel 9.10 (motivering mer-beoordeling)

[Gereserveerd]

Artikel 9.11 (passende scheiding)

[Gereserveerd]

Artikel 9.12 (raadpleging reikwijdte en detailniveau)

[Gereserveerd]

Artikel 9.13 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage)

[Gereserveerd]

Artikel 9.14 (elektronische beschikbaarstelling, kennisgeving, coördinatie)

[Gereserveerd]

Artikel 9.15 (inhoud project-MER)

[Gereserveerd]

Artikel 9.16 (inhoud besluit)

[Gereserveerd]

Artikel 9.17 (monitoring project-mer)

[Gereserveerd]

Artikel 9.18 (gegevensverstrekking)

[Gereserveerd]

AFDELING 9.3 GRENSOVERSCHRIJDENDE MILIEUEFFECTEN

§ 9.3.1 Grensoverschrijdende plan-mer

Artikel 9.19 (mededeling en toezending informatie grensoverschrijdende milieueffecten)

1. Als een plan of programma waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft, deelt het bevoegd gezag dit mee aan de bevoegde autoriteit van de staat die deze mogelijke effecten zal ondervinden. Tegelijk met deze mededeling, of zo spoedig mogelijk nadat de bevoegde autoriteit van de andere staat hierom heeft verzocht, zendt het bevoegd gezag in ieder geval:
   a. het ontwerp van het plan of programma,
   b. het milieueffectrapport, voor zover dit niet is opgenomen in het ontwerp van het plan of programma, met inbegrip van informatie over de mogelijke grensoverschrijdende milieueffecten en een vertaling van de samenvatting van het milieueffectrapport in de landstaal van de andere staat,
   c. informatie over de totstandkomingsprocedure van het plan of programma, en
   d. de termijn waarbinnen de bevoegde autoriteit van de andere staat kan aangeven of zij overleg wenst over de mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten van het plan of programma.

2. Het bevoegd gezag doet deze mededeling en zendt deze informatie in ieder geval voor de vaststelling van het plan of programma.

Artikel 9.20 (overleg)

1. Binnen de afgesproken termijn overlegt het bevoegd gezag met de bevoegde autoriteit van de andere staat over de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten van het plan of programma en de voorgenomen maatregelen om de nadelige effecten te voorkomen, te beperken of zoveel mogelijk teniet te doen.

2. Onze Minister kan contacten onderhouden met de bevoegde autoriteit van de andere staat als er geen contact is tussen het bevoegd gezag en die autoriteit of als het overleg niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Het bevoegd gezag zendt de benodigde informatie aan Onze Minister.

Artikel 9.21 (zienswijzen)

Het betrokken publiek en de bevoegde instanties in de andere staat worden in de gelegenheid gesteld zienswijzen naar voren te brengen, met overeenkomstige toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 9.22 (inhoud en verstrekking plan of programma)

Nadat het plan of programma is vastgesteld, verstrekt het bevoegd gezag dat plan of programma aan de bevoegde autoriteit van de andere staat, degenen die zienswijzen naar voren hebben gebracht en de bevoegde instanties van de andere staat.

Artikel 9.23 (grensoverschrijdende milieueffecten in Nederland)

Als het betrokken bestuursorgaan aan de bevoegde autoriteit van de andere staat heeft aangegeven dat overleg gewenst is over een plan of programma in een andere staat dat mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft in Nederland, geeft het betrokken bestuursorgaan, in overeenstemming met de bevoegde autoriteit van de andere staat en met overeenkomstige toepassing van artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht kennis van:
a. het vastgestelde plan of programma,
b. een door de bevoegde autoriteiten van de andere staat opgestelde samenvatting van de wijze waarop de milieuoverwegingen, de gehouden overleggen, de naar voren gebrachte zienswijzen en het milieueffectrapport zijn betrokken bij het vaststellen van het plan of programma, en
c. de monitoringsmaatregelen waartoe de bevoegde autoriteit van de andere staat heeft besloten.

§ 9.3.2 Grensoverschrijdende project-mer

Artikel 9.24 (mededeling grensoverschrijdende milieueffecten)

1. Als een project waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft, deelt het bevoegd gezag dit mee aan de bevoegde autoriteit van de andere staat die deze mogelijke effecten zal ondervinden. Tegelijk met deze mededeling, of zo spoedig mogelijk nadat die bevoegde autoriteit hierom heeft verzocht, zendt het bevoegd gezag in ieder geval:
   a. informatie over het project, waaronder alle beschikbare informatie over de mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten,
   b. informatie over de aard en de totstandkoming van het te nemen besluit, en
   c. de termijn om aan te geven of de bevoegde autoriteiten en het betrokken publiek van de andere staat advies wil uitbrengen over het milieueffectrapport en zienswijzen naar voren wil brengen over het ontwerp van het besluit.

2. Het bevoegd gezag zendt deze informatie niet later dan het moment waarop derden op grond van artikel 16.46 of 16.50 van de wet betrokken worden bij het besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de wet.

3. Als sprake is van een projectbesluit zendt het bevoegd gezag deze informatie niet later dan het moment van de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving, bedoeld in artikel 5.47 van de wet.

Artikel 9.25 (toezending informatie en zienswijzen)

1. Als de bevoegde autoriteit van de andere staat aangeeft deel te willen nemen aan de totstandkomingsprocedure van het besluit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, worden

het betrokken publiek en de bevoegde instanties in de andere staat in ieder geval in de gelegenheid gesteld om:
a. zienswijzen naar voren te brengen met overeenkomstige toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, en
b. als het om een projectprocedure gaat, mogelijke oplossingen aan te dragen voor de mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving met overeenkomstige toepassing van artikel 5.47, derde lid, van de wet.

2. De hiervoor aangewezen bevoegde instanties in de andere staat worden, voor zover van toepassing, in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie voor het milieueffectrapport met overeenkomstige toepassing van artikel 16.46 van de wet.

3. Voor zover dit nog niet is gebeurd, zendt het bevoegd gezag de volgende informatie toe aan de bevoegde autoriteit en de bevoegde instanties van die andere staat:
a. het ontwerp van het besluit, met inbegrip van het milieueffectrapport,
b. een termijn waarbinnen zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht en advies kan worden uitgebracht, en
c. een vertaling van de samenvatting van het milieueffectrapport in de taal van de andere staat.

4. De vertaling van de samenvatting van het milieueffectrapport wordt gemaakt door degene die op grond van artikel 16.43, vijfde lid, van de wet het milieueffectrapport maakt.

Artikel 9.26 (overleg)

1. Binnen een door de partijen afgesproken termijn overlegt het bevoegd gezag met de bevoegde autoriteit van de andere staat over de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten van het project en de voorgenomen maatregelen om de nadelige effecten te vermijden, te voorkomen, te beperken en, als dat mogelijk is, te compenseren.

2. Onze Minister kan contacten onderhouden met de bevoegde autoriteit van de andere staat als er geen contact is tussen het bevoegd gezag en die autoriteit of als het overleg niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. Het bevoegd gezag zendt de benodigde informatie aan Onze Minister.

Artikel 9.27 (inhoud en verstrekking besluit)

Nadat het besluit is vastgesteld, verstrekt het bevoegd gezag dat besluit aan de bevoegde autoriteit, het betrokken publiek en de bevoegde instanties van die andere staat.

Artikel 9.28 (nieuwe informatie, monitoring en evaluatie)

1. Als het bevoegd gezag voor de uitvoering van een project als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid van de wet, waarvoor bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, over nieuwe informatie beschikt over een mogelijk nadelig grensoverschrijdend milieueffect, die niet beschikbaar was op het moment dat het besluit werd genomen en die het besluit inhoudelijk zou kunnen hebben beïnvloed, deelt het bevoegd gezag deze nieuwe informatie mee aan de bevoegde autoriteit van die andere staat.

2. Als één van de staten hierom verzoekt, vindt overleg plaats over de vraag of het besluit naar aanleiding van deze nieuwe informatie moet worden gewijzigd.

3. Als de staten hiertoe gezamenlijk besluiten, voert het bevoegd gezag een evaluatie uit van het mogelijk nadelige grensoverschrijdende milieueffect van de uitvoering van het project, waarvoor bij de voorbereiding voor het besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Artikel 9.29 (grensoverschrijdende milieueffecten in Nederland)

1. Als de bevoegde autoriteit van een andere staat heeft medegedeeld dat een project mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft in Nederland, geeft het betrokken bestuursorgaan binnen de door die bevoegde autoriteit gegeven termijn aan of deelname aan de procedure van de milieueffectrapportage gewenst is.

2. Als de bevoegde autoriteit van de andere staat hierom verzoekt, zendt het betrokken bestuursorgaan onverwijld informatie over het gebied binnen Nederland waar de mogelijk aanzienlijke milieueffecten betrekking op hebben, voor zover deze informatie redelijkerwijs verkrijgbaar is en relevant is voor het opstellen van het milieueffectrapport.

3. Als een beslissing over de aanvraag van een besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de wet is genomen, geeft het betrokken bestuursorgaan, in overeenstemming met de bevoegde autoriteit van de andere staat en met overeenkomstige toepassing van artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht, kennis van:
   a. het genomen besluit,
   b. de voornaamste gronden waarop het genomen besluit is gebaseerd, en
   c. voor zover nodig, de beschrijving van de maatregelen die zijn genomen om de aanzienlijke nadelige milieueffecten te voorkomen of ongedaan te maken.

HOOFDSTUK 10 ADVIESORGANEN EN ADVISEURS

AFDELING 10.1 COMMISSIE VOOR DE MILIEUEFFECTRAPPORTAGE

Artikel 10.1 (samenstelling commissie)

De Commissie voor de milieueffectrapportage bestaat uit een voorzitter en ten hoogste veertien plaatsvervangend voorzitters.

Artikel 10.2 (secretaris en bureau)

1. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft een secretaris, die door de voorzitter van de commissie wordt benoemd en ontslagen, na overleg met de plaatsvervangend voorzitters.

2. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft een bureau dat onder leiding staat van de secretaris.

Artikel 10.3 (jaarverslag)

De Commissie voor de milieueffectrapportage brengt jaarlijks voor 1 april aan Onze Minister verslag uit van haar werkzaamheden in het voorafgaande kalenderjaar.

Artikel 10.4 (samenstelling werkgroep)

1. Als de Commissie voor de milieueffectrapportage in de gelegenheid wordt gesteld te adviseren stelt de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter daarvoor een werkgroep van deskundigen samen.

2. De secretaris van de Commissie voor de milieueffectrapportage deelt aan het bevoegd gezag en aan degene die het milieueffectrapport maakt of zou moeten maken mee uit welke deskundigen de werkgroep bestaat.

3. Een werkgroep staat onder voorzitterschap van de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter.

4. De deskundigen in een werkgroep worden aangewezen door de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter.

5. Als een deskundige niet meer voldoet aan artikel 17.5, tweede lid, van de wet ontheft de voorzitter van de werkgroep, bedoeld in het derde lid, hem van zijn deelname in de werkgroep. Als de voorzitter niet de voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage is, gebeurt dit na overleg met de laatstgenoemde voorzitter.

Artikel 10.5 (advisering door werkgroep)

1. De werkgroep, bedoeld in artikel 10.4, eerste lid, adviseert aan het bevoegd gezag.

2. De adviezen worden uitgebracht in overeenstemming met het gevoelen van de meerderheid van de deskundigen van de werkgroep.

3. Op verzoek van de deskundigen die in de werkgroep een standpunt hebben verdedigd, dat afwijkt van het gevoelen van de meerderheid, wordt dat standpunt in het advies vermeld. Deze deskundigen kunnen over een zodanig standpunt een afzonderlijke nota bij het advies voegen.

HOOFDSTUK 11 HANDHAVING EN UITVOERING

AFDELING 11.1 BESTUURSRECHTELIJKE HANDHAVINGSTAAK EN HANDHAVINGSBEVOEGDHEID

Artikel 11.1 (toedeling handhavingstaak anders dan aan college van burgemeester en wethouders)

De bestuursrechtelijke handhavingstaak, bedoeld in artikel 18.1 van de wet, berust in de volgende gevallen bij:

a. gedeputeerde staten: bij een zwemverbod als bedoeld in artikel 2.38 van de wet,
b. Onze Minister:
   1°. bij een toegangsverbod als bedoeld in artikel 2.40, eerste lid, van de wet,
   2°. bij een activiteit die geheel of in hoofdzaak plaatsvindt in de territoriale zee, voor zover gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, of die geheel of in hoofdzaak plaatsvindt in de exclusieve economische zone,
c. Onze Minister van Financiën: bij het onthouden van toestemming tot vertrek van een vaartuig of luchtvaartuig uit Nederland als bedoeld in artikel 18.8 van de wet,
d. het bestuursorgaan waaraan bij of krachtens paragraaf 2.4.1 van de wet bevoegdheden of taken zijn toegedeeld met betrekking tot een specifiek aspect van de fysieke leefomgeving: bij een activiteit die in strijd is met de zorgplicht, bedoeld in de artikelen 1.6 en 1.7 van de wet, voor zover het betreft het specifieke aspect van de fysieke leefomgeving,
e. de commissaris van de Koning: bij een tijdelijke regel als bedoeld in artikel 19.12, eerste lid, van de wet, en
f. het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van een experiment als bedoeld in artikel 23.3, eerste lid, van de wet: bij een aanwijzing tot het treffen van een maatregel als bedoeld in artikel 23.3, zesde lid, van de wet.

Artikel 11.2 (bestuursdwangbevoegdheid gedoogplichten)

[Gereserveerd]

Artikel 11.3 (bestuursdwangbevoegdheid instemmingsorgaan)

1. Het bestuursorgaan dat op grond van afdeling 3.2 heeft beslist over instemming met de voorgenomen beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit, of op grond van artikel 3.30 of artikel 16.16, vierde lid, van de wet heeft bepaald dat instemming niet is vereist, is in de volgende gevallen bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang voor zover het betreft de naleving van de voorschriften van de omgevingsvergunning voor die activiteit:
   a. het dagelijks bestuur van het waterschap: bij een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, onder a, b of c,
   b. gedeputeerde staten :
      1°. bij een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 3.19, eerste lid, onder a, b, d, e of f, voor zover bij dat onderdeel de activiteit betrekking heeft op een watersysteem dat of een weg die in beheer is bij de provincie, of
      2°. bij een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 3.19, tweede lid, voor zover die betrekking heeft op een ontgrondingsactiviteit in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier of buiten de rijkswateren waarbij 100.000 m^3 of meer in situ wordt ontgraven,
   c. Onze Minister van Economische Zaken:
      1°. bij een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 3.21, eerste lid, of
      2°. bij een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 3.21, tweede lid, voor zover die betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk,
   d. Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: bij een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 3.22, eerste lid, onder a, en
   e. Onze Minister: bij een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 3.24, eerste lid, met uitzondering van een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot de luchthaven Schiphol of een overige luchthaven van nationale betekenis.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als gedeputeerde staten op grond van artikel 3.12 bevoegd gezag zijn.

AFDELING 11.2 KWALITEITSBEVORDERING EN AFSTEMMING

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 12 DIGITALE VOORZIENINGEN

AFDELING 12.1 ELEKTRONISCH VERKEER

Artikel 12.1 (elektronische aanvraag, melding en verstrekken van gegevens en bescheiden)

1. Elektronisch kan ingediend of gedaan worden:
   a. een aanvraag om een omgevingsvergunning,
   b. een melding,
   c. het verstrekken van gegevens en bescheiden,
   d. een aanvraag voor een maatwerkvoorschrift, of
   e. een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen.

2. Als een activiteit waarop de aanvraag, melding of het verstrekken van gegevens en bescheiden betrekking heeft, wordt verricht door of namens een rechtspersoon of natuurlijke persoon in het kader van het voeren van een onderneming of het uitoefenen van een zelfstandig beroep, wordt de aanvraag, melding of het verstrekken van gegevens en bescheiden alleen elektronisch ingediend of gedaan.

Artikel 12.2 (elektronisch formulier)

Als een melding of het verstrekken van gegevens en bescheiden elektronisch wordt gedaan, of als een aanvraag om een omgevingsvergunning, een maatwerkvoorschrift of een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen elektronisch wordt ingediend:
a. wordt hiervoor gebruikgemaakt van het elektronische formulier dat op de datum van indiening of aanvraag beschikbaar is in de landelijke voorziening, bedoeld in artikel 16.4 van de wet, en
b. worden de daarbij te verstrekken gegevens en bescheiden ook elektronisch verstrekt, tenzij deze van het bevoegd gezag ook op papier mogen worden verstrekt.

Artikel 12.3 (aanvraag en melding op papier)

Als een melding of het verstrekken van gegevens of bescheiden op papier wordt gedaan, of als een aanvraag om een omgevingsvergunning, een maatwerkvoorschrift of een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen op papier wordt ingediend, wordt hiervoor gebruikgemaakt van een uitdraai van het elektronische formulier, bedoeld in artikel 12.2, onder a.

AFDELING 12.2 OMGEVINGSDOCUMENTEN

Artikel 12.4 (omgevingsdocument)

Als omgevingsdocument als bedoeld in artikel 16.2, tweede lid, van de wet, wordt aangewezen de volgende besluiten of rechtsfiguren en de daarbij behorende toelichting:
a. een algemene maatregel van bestuur en ministeriële regeling op grond van de wet,
b. een instructie als bedoeld in de artikelen 2.33, eerste lid, en 2.34, eerste lid, van de wet, over een omgevingsplan, omgevingsverordening of een projectbesluit,
c. een legger als bedoeld in artikel 2.39 van de wet,
d. een peilbesluit als bedoeld in artikel 2.41 van de wet,
e. een voorbereidingsbesluit als bedoeld in de artikelen 4.14, 4.15 en 4.16 van de wet,
f. een voornemen om een verkenning uit te voeren als bedoeld in artikel 5.47 van de wet,
g. een voorkeursbeslissing,
h. een besluit in verband met bijzondere betrokkenheid van gedeputeerde staten bij een omgevingsplan als bedoeld in artikel 16.21, eerste lid, van de wet,
i. een geluidbelastingkaart als bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, onder a, van de wet,
j. een besluit tot beëindiging of verlenging van een experiment als bedoeld in artikel 23.3, zevende en achtste lid, van de wet,
k. een aanwijzing van zwemlocaties en de aanvang en het einde van het badseizoen per zwemlocatie als bedoeld in artikel 3.2, respectievelijk artikel 3.4 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, en
l. een ontwerp van een omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening, projectbesluit, legger op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, peilbesluit, voorkeursbeslissing en aanwijzing van zwemlocaties als bedoeld in artikel 3.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

HOOFDSTUK 13 OVERGANGSRECHT

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 14 SLOTBEPALINGEN

Artikel 14.1 (inwerkingtreding)

De artikelen van dit besluit treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 14.2 (citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als: Omgevingsbesluit.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De Minister van Economische Zaken,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

BIJLAGE I BIJ ARTIKEL 1.1 VAN DIT BESLUIT (BEGRIPPEN)

A. Begrippen

Voor de toepassing van dit besluit wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

bijeenkomstfunctie: bijeenkomstfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning: aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op één activiteit;
gebruiksfunctie: gebruiksfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
geluidbelastingkaart: geluidbelastingkaart als bedoeld in als bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, van de wet;
gevaarlijke afvalstof: gevaarlijke afvalstof als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
kantoorfunctie: kantoorfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning: aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer dan één activiteit;
programma van maatregelen mariene strategie: programma van maatregelen mariene strategie als bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder b, van de kaderrichtlijn mariene strategie;
PRTR: register als bedoeld in artikel 20.11, onder a, van de wet;
PRTR-verslag: verslag als bedoeld in artikel 5.9, tweede lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
tijdelijk bouwwerk: tijdelijk bouwwerk als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving;
wet: Omgevingswet;
winkelfunctie: winkelfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
winterbed: winterbed als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving;
woonfunctie: woonfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving.

B. Verordeningen, richtlijnen en besluiten

Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning: Richtlijn 2014/89/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 tot vaststelling van een kader voor maritieme ruimtelijke planning (PbEU 2014, L 257);

SEA-protocol: op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol inzake strategische milieubeoordeling bij het op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 2003, 154);

verdrag van Espoo: op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband (Trb. 1991, 104).

BIJLAGE II BIJ ARTIKEL 2.1 VAN DIT BESLUIT (AANWIJZING VAN RIJKSWATEREN)

1. Oppervlaktewaterlichamen

A. Hoofdwateren

1°. de zee, grote estuaria en daarmee verbonden wateren

– de territoriale wateren en de exclusieve economische zone van de Noordzee,
– Waddenzee,
– Eems, Dollard,
– Westerschelde, Kanaal van Gent naar Terneuzen,
– Oosterschelde, Kanaal door Zuid-Beveland,
– Grevelingenmeer,
– Volkerak-Zoommeer, Bathse Spuikanaal, Schelde-Rijnverbinding,
– Hollandsch Diep, Haringvliet, Wantij, Vlij, Rietbaan, Strooppot,

2°. het IJsselmeer en daarmee verbonden wateren

– IJsselmeer (met inbegrip van Ketelmeer en Zwarte Meer), Buiten-IJ, Markermeer (met inbegrip van Gouwzee en IJmeer), Randmeren (met inbegrip van Gooimeer, Eemmeer, Wolderwijd, Nijkerkernauw, Nuldernauw, Veluwemeer, Drontermeer en Vossemeer),

3°. de Rijn en daarmee verbonden wateren

– Pannerdensch Kanaal, Nederrijn, Lek, Nieuwe Maas, Nieuwe Waterweg, Maasmond, Calandkanaal, Breediep, Hollandsche IJssel van Krimpen aan de IJssel tot de Waaiersluis bij Gouda,
– Beneden Merwede, Noord, Dordtsche Kil, Oude Maas, Spui,
– Lekkanaal, Amsterdam-Rijnkanaal, Afgesloten IJ, Noordzeekanaal, Buitenhaven van IJmuiden
– Boven-Rijn, Bijlandsch Kanaal, Waal, Boven Merwede, Nieuwe Merwede,

4°. de IJssel en daarmee verbonden wateren

– IJssel,
– Twentekanalen,
– Zwarte Water, Zwolle-IJsselkanaal,

5°. de Maas en daarmee verbonden wateren

– Maas, Verbindingskanaal Bossche Veld, Afleidingskanaal Maastricht, Zuid-Willemsvaart (Limburgse tak), Bergsche Maas, Heusdensch Kanaal, Afgedamde Maas, Amer, Brabantse, Dordtsche en Sliedrechtse Biesbosch,
– Julianakanaal, Lateraal kanaal, Maas-Waalkanaal, Kanaal van St. Andries,
– Wilhelminakanaal, met inbegrip van de Amertak, Zuid-Willemsvaart (Brabantse tak), Máximakanaal, Kanaal Wessem-Nederweert.

B. Andere wateren dan hoofdwateren

1°. in de provincie Groningen:

– alle in het Groningse deel van het Lauwersmeergebied gelegen oppervlaktewaterlichamen,
– Eemskanaal,
– Van Starkenborghkanaal,
– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

2°. in de provincie Friesland:

– alle in het Friese deel van het Lauwersmeergebied gelegen oppervlaktewaterlichamen,
– Prinses Margrietkanaal,
– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

3°. in de provincie Drenthe:

– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

4°. in de provincie Overijssel:

– het Meppelerdiep,
– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

5°. in de provincie Gelderland:

– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

6°. in de provincie Utrecht:

– het Merwedekanaal,
– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

7°. in de provincie Noord-Holland:

– de Muidertrekvaart vanaf het Amsterdam-Rijnkanaal tot aan de schotbalkkering,
– de Diemen aan de oostzijde van het Amsterdam-Rijnkanaal,
– het Nieuwe Diep ten oosten van het Amsterdam-Rijnkanaal (Boven Diep),
– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

8°. in de provincie Zuid-Holland:

– het Vuile Gat in het Haringvliet,
– Mallegat Oost, gelegen bij de splitsing Dordtse kil en Oude Maas,
– de zeegeul naar het Haringvliet, genaamd het Slijkgat,
– de Sliksloot,
– het Zuiderdiepje,
– alle inliggende oppervlaktewaterlichamen op Tiengemeten,
– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

9°. in de provincie Zeeland:

– het Veerse Meer,
– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

10°. in de provincie Noord-Brabant:

– Gekanaliseerde Dieze, Kanaal Engelen-Henriéttewaard, Oude Maasje en Zuiderkanaal, Markkanaal,
– de Bakkerskil,
– de vaargeul naar de sluis in de Rode Vaart (nabij haven Moerdijk),
– de havens, kreken en killen bij Gors d'n Anwas, ter hoogte van Woudrichem,
– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk,

11°. in de provincie Limburg

– de Noordervaart en de Voedingskanalen van de Zuid-Willemsvaart in Midden-Limburg en Maastricht,
– de watergangen en sloten langs waterkeringen en sluizen in beheer bij het Rijk.

2. Primaire waterkeringen en andere waterkeringen

A. Primaire waterkeringen

– duinwaterkeringen (en aansluitingen) op Ameland, Terschelling en Vlieland,
– de Waddenzeedijken op Vlieland,
– Afsluitdijk,
– Houtribdijk,
– Nijkerkersluis,
– Roggebotsluis,
– Meppelerdiep-keersluis,
– Grote Kolksluis,
– Gemaal Zedemüden,
– Spooldersluis,
– stormvloedkering Ramspol,

– Westelijke kanaaldijk Amsterdam-Rijnkanaal en Lekkanaal tussen Amsterdam en Nieuwegein, vanaf km 1.000 tot en met km 45.000,
– Prinses Beatrixsluizen; inclusief voorhavendijken (Nieuwegein),
– Koninginnensluizen; inclusief voorhavendijken (Nieuwegein),
– Prinses Irenesluizen; inclusief voorhavendijken (Wijk bij Duurstede),
– Prinses Marijkesluizen; inclusief keersluis Ravenswaaij (Rijswijk),
– Prins Berhardsluizen (Tiel),
– Verbindende kering IJmuiden,
– sluizencomplex Schellingwoude (Amsterdam),
– Marken,
– stormvloedkering Nieuwe Waterweg en Europoortkering I,
– Europoortkering II en Hartelkering,
– stormvloedkering Hollandsche IJssel,
– Haringvlietkering,
– Hellegatsdam en Volkeraksluizen,
– Biesboschsluis,
– Wilhelminasluis en Afsluitdijk Andel,
– Brouwersdam,
– Oosterscheldekering,
– Veersedam,
– Zandkreekdam,
– Grevelingendam,
– Philipsdam,
– Krabbenkreekdam,
– Oesterdam,
– Sluizen Hansweert,
– Bathse spuisluis,
– Kreekrakpolder,
– waterkering sluizen Terneuzen,
– Marksluis,
– Westelijke kanaaldijk Afwateringskanaal 's-Hertogenbosch Drongelen,
– sluis Engelen,
– sluis Empel,
– sluis St. Andries,
– sluiscomplex Weurt,
– sluiscomplex Heumen,
– sluis Limmel,
– sluis Bosscherveld.

B. Andere dan primaire waterkeringen

– regionale keringen Twentekanalen,
– oostelijke dijk Amsterdam Rijnkanaal en Lekkanaal,
– westelijke dijk Amsterdam Rijnkanaal vanaf splitsing Lekkanaal tot aan Wijk bij Duurstede,
– de westelijke en oostelijke dijk langs het Amsterdam Rijnkanaal, gelegen tussen de Lek en de Waal (tussen de Prinses Marijke- en de Prins Bernardsluizen),
– waterkeringen langs het Kanaal van Gent naar Terneuzen,
– kanaaldijken Zuid-Willemsvaart,
– kanaaldijken Máximakanaal,
– kanaaldijken Markkanaal,
– kanaaldijken Wilhelminakanaal,
– kanaaldijken Wessem – Nederweert,
– dijk langs A2 bij Den Bosch,
– kanaaldijken Maas-Waalkanaal (oost en west),
– kanaaldijken Julianakanaal (oost en west).

BIJLAGE III BIJ DE ARTIKELEN 3.25 en 3.26 VAN DIT BESLUIT (ADVIES DOOR BESTUUR VEILIGHEIDSREGIO EN ADVIES DOOR INSPECTEUR-GENERAAL LEEFOMGEVING EN TRANSPORT)

1. Milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 3.25

De milieubelastende activiteiten, bedoeld in artikel 3.25, zijn:

a. het aanwezig hebben van een koelinstallatie met meer dan 1.500 kg ammoniak, bedoeld in artikel 3.15, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

b. het opslaan in een opslagtank van giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2, bedoeld in artikel 3.21, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
   1°. meer dan 1.500 kg ammoniak, of
   2°. meer dan 1 m^3andere giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2,

c. het opslaan in een opslagtank van gassen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1, 2 of 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening, bedoeld in artikel 3.21, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft meer dan 1 m^3,

d. het opslaan in een opslagtank van meer dan 13 m^3propaan of propeen, bedoeld in artikel 3.21, aanhef en onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het opslaan van:
   1°. ten hoogste 50 m^3 met een jaarlijkse doorzet van meer dan 600 m^3, of
   2°. meer dan 50 m^3,

e. het opslaan in een opslagtank van brandbare gassen van ADR-klasse 2, bedoeld in artikel 3.21, aanhef en onder f, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft meer dan 13 m^3acetyleen,

f. het opslaan in een opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt van vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 6.1, bedoeld in artikel 3.24, eerste lid, aanhef en onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft meer dan 1 m^3,

g. het opslaan in een opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt van vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1, 2 of 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening, bedoeld in artikel 3.24, eerste lid, aanhef en onder e, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
   1. meer dan 1 m^3, en
   2°. vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1 of 2, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening, of
   3°. vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening, als die:
      a. bij inademing acuut toxisch zijn, of
      b. bij opname door de mond acuut toxisch zijn, voor zover die stoffen niet kunnen worden ingedeeld in die klasse bij inademing of blootstelling aan de huid,

h. het opslaan in een opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt, met een inhoud van meer dan 150 m^3, van vloeistoffen, bedoeld in artikel 3.24, eerste lid, aanhef en onder f, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
   1°. vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 3, verpakkingsgroep I of II, en
   2°. een bovengrondse opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt,

i. het opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking van meer dan 10.000 kg per opslagvoorziening, bedoeld in artikel 3.27, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het opslaan geheel of gedeeltelijk betreft:
   1°. brandbare gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, broom-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen, of
   2°. zowel brandbare gevaarlijke stoffen als gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, broom-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen,

j. het opslaan in gasflessen in een opslagvoorziening van meer dan 1.500 l giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2, bedoeld in artikel 3.27, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

k. het opslaan in gasflessen in een opslagvoorziening van meer dan 1.500 l tot vloeistof verdichte gassen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1, 2 of 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening, bedoeld in artikel 3.27, tweede lid, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

l. het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk of van pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

m. het opslaan van ontplofbare stoffen van ADR-klasse 1, bedoeld in artikel 3.33 van het Besluit activiteiten leefomgeving,

n. het opslaan van meer dan 100.000 kg vaste minerale anorganische meststoffen van meststoffengroep 2 van PGS 7, bedoeld in artikel 3.36, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

o. het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.51, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

p. het exploiteren van een ippc-installatie voor het maken van explosieven, bedoeld in de artikelen 3.72, eerste lid, onder f, en 3.73, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
q. het regelen van aardgasdruk of het meten van de hoeveelheid of kwaliteit van aardgas in een gasdrukregelstation en gasdrukmeetstation met een gastoevoerleiding met een diameter van meer dan 50,8 cm, bedoeld in artikel 3.98, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving ,
r. het aanbrengen van metaallagen met een cyanidehoudend bad met een inhoud van ten minste 100 l, bedoeld in artikel 3.105, onder d, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
s. het opslaan van vuurwerk of van pyrotechnische artikelen voor theatergebruik voor korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer naar een vooraf bekende ontvanger, bedoeld in artikel 3.283, eerste lid, onder j, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
t. het opslaan van ontplofbare stoffen van ADR-klasse 1 door een ander dan de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht voor korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer naar een vooraf bekende ontvanger, bedoeld in artikel 3.283, eerste lid, onder k, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
u. het opslaan van gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 3, tiende lid, van de Seveso-richtlijn, in een hoeveelheid van ten minste de drempelwaarde, genoemd in bijlage I, deel 1 of deel 2, bij de Seveso-richtlijn, met inachtneming van de aantekeningen bij die bijlage, voor korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer naar een vooraf bekende ontvanger, bedoeld in artikel 3.283, eerste lid, onder l, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
v. het bieden van gelegenheid voor het tanken van voertuigen met LPG, LNG of waterstof, bedoeld in artikel 3.294 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
w. het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van delfstoffen of voor het opslaan van stoffen, bedoeld in de artikelen 3.317, eerste lid, aanhef en onder a of c, en 3.318, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het winnen of opslaan van gevaarlijke stoffen, en
x. elke andere milieubelastende activiteit die in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving als vergunningplichtig is aangewezen, als van die activiteit onderdeel is het aanwezig hebben van een insluitsysteem, niet zijnde een koelinstallatie, opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt, met:
    1°. meer dan 1.500 kg ammoniak,
    2°. meer dan 13 m^3 en ten hoogste 50 m^3 propaan of propeen met een jaarlijkse doorzet van meer dan 600 m^3,
    3°. meer dan 50 m^3 propaan of propeen,
    4°. meer dan 13 m^3 acetyleen,
    5°. meer dan 1 m^3 vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 6.1,
    6°. meer dan 1 m^3 vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1, 2 of 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening, als het betreft:
        a. vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1 of 2, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening, of
        b. vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening, als die:
            1°. bij inademing acuut toxisch zijn, of
            2°. bij opname door de mond acuut toxisch zijn, voor zover die stoffen niet kunnen worden ingedeeld in die klasse bij inademing of blootstelling aan de huid, of
    7°. meer dan 150 m^3 vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 3, verpakkingsgroep I of II, als het betreft een bovengronds insluitsysteem.

2. Milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 3.26

De milieubelastende activiteiten, bedoeld in artikel 3.26, zijn:
a. het exploiteren van een ippc-installatie voor het behandelen van afvalwater, bedoeld in de artikelen 3.43, onder a, en 3.44, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als in die installatie:
    1°. afvalwater wordt gereinigd door middel van waterstraal- of oppervlaktebeluchters met een capaciteit van 250.000 inwonerequivalenten of meer, en
    2°. biogas wordt gewonnen,
b. het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.51, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
c. het exploiteren van een ippc-installatie voor het stoken, bedoeld in de artikelen 3.54, eerste lid, en 3.55, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van 300 MW of meer,
d. het exploiteren van een ippc-installatie voor het raffineren van aardolie en gas, bedoeld in de artikelen 3.57, eerste lid, en 3.58, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft een ippc-installatie voor het raffineren van aardolie met een capaciteit van 1.000.000.000 kg per jaar of meer,
e. het exploiteren van een ippc-installatie voor het maken van cokes, bedoeld in de artikelen 3.60,

eerste lid, en 3.61, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een capaciteit van 100.000.000 kg per jaar of meer,

f. het exploiteren van een ippc-installatie voor het vergassen of vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen, bedoeld in de artikelen 3.63, eerste lid, onder a, en 3.64, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
   1°. steenkool, met een capaciteit van 100.000.000 kg per jaar of meer, of
   2°. aardolie of aardoliefracties, met een capaciteit van 1.000.000.000 kg per jaar of meer,

g. het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld in de artikelen artikel 3.66, eerste lid, en 3.67, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
   1°. een ippc-installatie voor het roosten of sinteren van ertsen als bedoeld in artikel 3.66, eerste lid, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een capaciteit van 100.000 ton per jaar of meer,
   2°. een ippc-installatie voor het maken van ijzer of staal als bedoeld in artikel 3.66, eerste lid, onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een capaciteit van 1.000.000 kg per jaar of meer,
   3°. een ippc-installatie voor het verwerken van ferrometalen door warmwalsen, smeden met hamers of het aanbrengen van deklagen van gesmolten metaal als bedoeld in artikel 3.66, eerste lid, onder d, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een productieoppervlak van 250.000 m^2 of meer,
   4°. een ippc-installatie voor het smelten of gieten van ferrometalen als bedoeld in artikel 3.66, eerste lid, onder e, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een jaarproductie van 5.000 ton of meer, of
   5°. een ippc-installatie voor het winnen van ruwe non-ferrometalen uit erts, concentraat of secundaire grondstoffen, het smelten, met inbegrip van het legeren, en het gieten van non-ferrometalen als bedoeld in artikel 3.66, eerste lid, onder g, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

h. het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld in de artikelen 3.69, eerste lid, en 3.70, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
   1°. een ippc-installatie voor het maken van cement, cementklinkers, ongebluste kalk of magnesiumoxide als bedoeld in artikel 3.69, eerste lid, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het maken van cement of cementklinkers met een capaciteit van 100.000.000 kg per jaar of meer, of
   2°. een ippc-installatie voor het maken van glas, met inbegrip van het maken van glasvezels, als bedoeld in artikel 3.69, eerste lid, onder d, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
      a. het maken van glas, met een capaciteit van 150.000 ton per jaar of meer, of
      b. het maken van glasvezels, met een capaciteit van 5.000.000 kg per jaar of meer,

i. het exploiteren van een ippc-installatie, bedoeld in de artikelen 3.72, eerste lid, en 3.73, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
   1°. een ippc-installatie voor het maken van organisch-chemische producten als bedoeld in artikel 3.72, eerste lid, onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 100.000 ton per jaar of meer,
   2°. een ippc-installatie voor het maken van anorganisch-chemische producten als bedoeld in artikel 3.72, eerste lid, onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 100.000 ton per jaar of meer,
   3°. een ippc-installatie voor het maken van fosfaathoudende, stikstofhoudende of kaliumhoudende meststoffen als bedoeld in artikel 3.72, eerste lid, onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 100.000 ton per jaar of meer,
   4°. een ippc-installatie voor het maken van producten voor gewasbescherming of van biociden als bedoeld in artikel 3.72, eerste lid, onder d, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 20.000 ton per jaar of meer,
   5°. een ippc-installatie voor het maken van farmaceutische producten als bedoeld in artikel 3.72, eerste lid, onder e, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 20.000 ton per jaar of meer, of
   6°. een ippc-installatie voor het maken van explosieven als bedoeld in artikel 3.72, eerste lid, onder f, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een verwerkings- of productiecapaciteit van 20.000 ton per jaar of meer,

j. het exploiteren van een ippc-installatie voor het verwijderen of het nuttig toepassen van afvalstoffen in een afvalverbrandingsinstallatie of afvalmeeverbrandingsinstallatie, bedoeld in de artikelen 3.87, eerste lid, en 3.88, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,

k. het exploiteren van een andere milieubelastende installatie voor het maken van elastomeren, verf, lak, drukinkt, lijm, waspoeder of enzymen, bedoeld in artikel 3.119, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het maken van elastomeren of enzymen met een productiecapaciteit van 50.000 ton per jaar of meer, en

l. het exploiteren van een ippc-installatie voor het slachten, het bewerken en verwerken van dierlijke en plantaardige grondstoffen voor het maken van levensmiddelen of voeder of het bewerken of

verwerken van alleen melk, bedoeld in artikel 3.129, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:

1°. het brouwen van bier, met een koelinstallatie met een capaciteit groter dan 5 ton ammoniak, of

2°. het vervaardigen van zetmeel of zetmeelderivaten, met een productiecapaciteit van 25 ton per uur of meer.

BIJLAGE IV BIJ ARTIKEL 6.3 VAN DIT BESLUIT (KOSTEN EN KOSTENSOORTEN)

Tot de kostensoorten, bedoeld in artikel 6.3, worden gerekend de ramingen van:

a. het aanleggen van voorzieningen, waaronder:
   1°. nutsvoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken,
   2°. riolering met inbegrip van bijbehorende werken en bouwwerken,
   3°. wegen, ongebouwde openbare parkeergelegenheden, pleinen, voet- en rijwielpaden, waterpartijen, watergangen, voorzieningen voor de waterhuishouding, bruggen, tunnels, duikers, kades, steigers, en andere rechtstreeks met de aanleg van deze voorzieningen verband houdende werken en bouwwerken,
   4°. infrastructuur voor openbaar vervoervoorzieningen met bijbehorende werken en bouwwerken,
   5°. groenvoorzieningen, natuurvoorzieningen en openbare niet-commerciële sportvoorzieningen,
   6°. openbare verlichting en brandkranen met aansluitingen,
   7°. straatmeubilair, speeltoestellen, sierende elementen, kunstobjecten en afrasteringen in de openbare ruimte, en
   8°. openbare gebouwde parkeervoorzieningen,
b. het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen,
c. het uitvoeren van werkzaamheden, waaronder bodemsaneringswerkzaamheden, het dempen van oppervlaktewateren en het verrichten van grondwerken.
d. voorbereiding en toezicht op de uitvoering vanwege de aanleg van de voorzieningen en werken, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek,
e. tijdelijk beheer van de door of vanwege de overheid verworven percelen, verminderd met de uit het tijdelijk beheer te verwachten opbrengsten,
f. het vrijmaken van de locatie van persoonlijke rechten en lasten, eigendom, bezit of beperkt recht en zakelijke lasten,
g. het vaststellen van een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een projectbesluit, inclusief het daarvoor benodigde onderzoek,
h. maatregelen en voorzieningen die noodzakelijk zijn vanwege het belang van de fysieke leefomgeving,
i. de betaling van nadeelcompensatie aan derden, bedoeld in hoofdstuk 15 van de wet,
j. niet-terugvorderbare BTW, niet-gecompenseerde compensabele BTW, of andere niet-terugvorderbare belastingen, over de kostenelementen genoemd onder a tot en met j,
k. rente van geïnvesteerde kapitalen en overige lasten, verminderd met renteopbrengsten,
l. de waarde van de betrokken onroerende zaken, en
m. de waarde van de opstallen die noodzakelijkerwijs worden gesloopt.

BIJLAGE V BIJ DE ARTIKELEN 9.5, 9.6 EN 9.7 VAN DIT BESLUIT (AANWIJZING PROJECTEN EN DE DAARVOOR BENODIGDE BESLUITEN WAARVOOR EEN MER-(BEOORDELINGS)PLICHT GELDT)

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
A.	**Landbouw, bosbouw en aquacultuur**			
A1	Installaties voor intensieve veehouderij	Oprichting, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op meer dan: 1°. 85.000 plaatsen voor mesthoenders, 2°. 60.000 plaatsen voor hennen, 3°. 3.000 plaatsen voor mestvarkens, of 4°. 900 plaatsen voor zeugen	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
A2	Het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of seminatuurlijke gebieden voor intensieve landbouw	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
A3	Waterbeheersingsprojecten voor landbouwdoeleinden, met inbegrip van irrigatie- en drooglegggingsprojecten	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet
A4	Eerste bebossing of ontbossing met als doel een andere ruimtelijke functie van de grond	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
A5	Intensieve aquacultuur van vis	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
B.	**Winning van delfstoffen en oppervlaktedelfstoffen**			
B1	Turfwinning, groeven en dagbouwmijnen	Winning, wijziging of uitbreiding van een winning: 1°. van turf met een terreinoppervlakte van meer dan 150 ha, of 2°. in een groeve of dagbouwmijn met een terreinoppervlakte van meer dan 25 ha	Winning, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit
B2	Winning van mineralen door afbaggering van de zee-, meer- of rivierbodem	Winning, wijziging of uitbreiding op de Noordzee van: 1°. een winplaats van 500 ha of meer of het winnen van 10.000.000 m^3 of meer, of 2°. enkele winplaatsen, die samen 500 ha of meer omvatten, of 10.000.000 m^3 of meer betreffen en in elkaars nabijheid liggen	Winning, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit
B3	Ondergrondse mijnbouw, inclusief oppervlakte-installaties	Winning, of de wijziging of uitbreiding van een winning, die betrekking heeft op een gewonnen hoeveelheid van meer dan: 1°. 500 ton aardolie per dag, of 2°. 500.000 m^3 aardgas per dag	Winning, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
B4	Diepboringen, in het bijzonder: a. geothermische boringen, b. boringen in verband met de opslag van kernafval, of c. boringen voor watervoorziening, met uitzondering van boringen voor het onderzoek naar de stabiliteit van de grond	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
C.	**Energie-industrie**			
C1	Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water	Oprichting, wijziging of uitbreiding met een warmtevermogen van 300 MW of meer (thermisch)	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
C2	Windparken	Oprichting wijziging of uitbreiding van een windpark met 20 of meer windturbines	Oprichting, wijziging of uitbreiding van een windpark met drie of meer windturbines	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of het kavelbesluit op grond van artikel 3 van de Wet windenergie op zee
C3	Kerncentrales en andere kernreactoren, met inbegrip van de ontmanteling of buitengebruikstelling van die centrales of reactoren, met uitzondering van onderzoekinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 kW (thermisch)	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet
C4	Installaties voor de opwerking van bestraalde splijtstoffen	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet
C5	Installaties voor: a. de productie of de verrijking van splijtstoffen, b. de behandeling van bestraalde splijtstoffen of hoog radioactief afval, c. de definitieve verwijdering van bestraalde splijtstoffen, d. alleen de definitieve verwijdering van radioactief afval, of e. alleen de (voor meer dan 10 jaar geplande) opslag van bestraalde splijtstoffen of radioactief afval op een andere plaats dan het productieterrein	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet
C6	Installaties voor de behandeling en de opslag van radioactief afval, anders dan genoemd in C5	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet
C7	Industrieel briketteren van steenkool of bruinkool	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
C8	Installaties voor de productie van hydro-elektrische energie	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
D.	**Metaalindustrie**			
D1	Geïntegreerde hoog-ovenbedrijven voor de productie van ruwijzer en staal	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D2	Installaties voor de winning van ruwe non-ferrometalen uit erts, concentraat of secundaire grondstoffen met metallurgische, chemische of elektrolytische procedés	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D3	Installaties voor de productie van ruwijzer of staal, met inbegrip van continugieten	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D4	Installaties voor verwerking van ferrometalen door: a. warmwalsen, b. het smeden met hamers, of c. het aanbrengen van deklagen van gesmolten metaal	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D5	Smelterijen van ferrometalen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D6	Installaties voor het smelten, met inbegrip van het legeren, van non-ferrometalen, met uitzondering van edele metalen, en met inbegrip van terugwinningsproducten	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D7	Installaties voor oppervlaktebehandeling van metalen en plastic materiaal door een elektrolytisch of chemisch procedé	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D8	Installaties voor het vervaardigen van motorvoertuigen of motoren voor motorvoertuigen of het assembleren van motorvoertuigen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D9	Installaties voor het bouwen, onderhouden, repareren of behandelen van de oppervlakte van metalen schepen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D10	Installaties voor de bouw of reparatie van luchtvaartuigen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D11	Spoorwegmaterieelfabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D12	Uitstampen van metalen door springstoffen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
D13	Installaties voor het roosten of sinteren van ertsen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
E.	Minerale industrie			

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
E1	**Installaties voor de winning van asbest**	**Oprichting**	**Wijziging of uitbreiding**	**De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit**
E2	Installaties voor de bewerking of verwerking van asbest of asbesthoudende producten of de vervaardiging van asbesthoudende producten	Oprichting, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op de bewerking of verwerking van: 1°. asbestcement met een capaciteit van meer dan 20.000 ton eindproduct per jaar, 2°. remvoeringen met een capaciteit van meer dan 50 ton eindproduct per jaar, of 3°. andere asbesthoudende producten met een verbruik van meer dan 200 ton asbest per jaar	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
E3	Installaties voor de vervaardiging van cement	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
E4	Installaties voor het vervaardigen van glas met inbegrip van glasvezels	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
E5	Installaties voor het smelten van minerale stoffen, met inbegrip van installaties voor de fabricage van mineraalvezels	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
E6	Installaties voor de vervaardiging van keramische producten door bakken, in het bijzonder dakpannen, bakstenen, vuurvaste stenen, tegels, aardewerk of porselein	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
F.	**Chemische industrie en raffinage**			
F1	Raffinaderijen van ruwe aardolie, met uitzondering van bedrijven die alleen smeermiddelen uit ruwe olie vervaardigen	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
F2	Installaties voor vergassing en vloeibaarmaking van steenkool of bitumineuze schisten	Oprichting, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op een verwerkingscapaciteit van 500 ton of meer steenkolen of bitumineuze schisten per dag	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
F3	Geïntegreerde chemische installaties, dat wil zeggen installaties voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting, waarin verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar verbonden zijn, bestemd voor de fabricage van: a. organische basischemicaliën, b. anorganische basischemicaliën, c. fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen (enkelvoudige of samengestelde meststoffen), d. basisproducten voor gewasbescherming en van biociden, e. farmaceutische basisproducten met een chemisch of biologisch procedé, of f. explosieven	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
F4	Cokesovenbedrijven (droge distillatie van steenkool)	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
F5	Behandeling van tussenproducten en vervaardiging van chemicaliën	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
F6	Productie van bestrijdingsmiddelen als bedoeld in artikel 1 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, farmaceutische producten, verven en vernissen, elastomeren of peroxiden	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G.	**Voedingsmiddelenindustrie**			
G1	Vervaardiging van plantaardige of dierlijke oliën of vetten	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G2	Conservenfabrieken voor dierlijke of plantaardige producten	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G3	Zuivelfabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G4	Bierbrouwerijen of mouterijen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G5	Suikerwaren- of siroopfabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G6	Suikerfabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G7	Zetmeelfabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
G8	Vismeel- of visoliefabrieken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
G9	Installaties voor het slachten van dieren	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H	**Overige industrie**			
H1	Industriële installaties voor het vervaardigen van papierpulp uit hout of andere vezelstoffen	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H2	Industriële installaties voor het vervaardigen van papier of karton	Oprichting, wijziging of uitbreiding van installatie met een productiecapaciteit van meer dan 200 ton per dag	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H3	Installaties voor het vervaardigen en bewerken van celstof of papierstof	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H4	Installaties voor de voorbehandeling of het verven van vezels of textiel	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H5	Installaties voor het looien van huiden	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H6	Vervaardiging en behandeling van producten op basis van elastomeren	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H7	Testbanken voor motoren, turbines of reactoren	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
H8	Installaties voor de terugwinning of vernietiging van explosieve stoffen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
I.	**Opslag**			
I1	Installaties voor het afvangen van CO_2-stromen voor geologische opslag op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide	Oprichting, wijziging of uitbreiding als: 1°. de CO_2-stromen afkomstig zijn van installaties waarvoor de mer-plicht, bedoeld in artikel 16.43 eerste lid, onder a, van de wet geldt, of 2°. de totale jaarlijkse afvang van CO_2 1,5 megaton of meer bedraagt	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
I2	Opslaglocaties op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide	Oprichting	Wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
I3	Installaties voor de opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten	Oprichting, wijziging of uitbreiding van een opslag met een capaciteit van 200.000 ton of meer	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
I4	Bovengrondse opslag van aardgas of fossiele brandstoffen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
I5	Ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
J.	**Infrastructuur en ruimte**			

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
J1	Wegen	Wanneer sprake is van: 1°. de aanleg van een autosnelweg of autoweg, of 2°. de aanleg, wijziging of uitbreiding van een nieuwe weg met vier of meer rijstroken die betrekking heeft op een ononderbroken tracélengte van 10 km of meer, of 3°. de verlegging of verbreding van een bestaande weg met twee rijstroken of minder tot een weg met vier of meer rijstroken die betrekking heeft op een ononderbroken tracélengte van 10 km of meer	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J2	Spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen en van overladingsstations	Aanleg van spoorwegen voor spoorverkeer over lange afstand	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J3	Tramrails, boven- en ondergrondse spoorwegen, zweefspoor en gelijksoortige bijzondere constructies	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J4	Binnenvaarwegen	Wanneer sprake is van: 1°. de aanleg van een binnenvaarweg die kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton, of 2°. een wijziging of uitbreiding van een binnenvaarweg die betrekking heeft op: a. een vergroting van het ruimteoppervlak met 20% of meer van een binnenvaarweg die kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton, of b. een structurele verandering waarbij meer dan 5.000.000 m^3 grond wordt verzet	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit, de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit, de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet of het omgevingsplan
J5	Havens: a. een haven voor de binnenscheepvaart, b. een zeehandelshaven, of c. een visserijhaven	Wanneer sprake is van een geval als bedoeld onder a. of b.: 1°. de aanleg van een haven die bevaarbaar is voor schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton, of 2°. de wijziging of uitbreiding van een haven die betrekking heeft op een oppervlakte van 100 ha of meer	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J6	Een met het land verbonden en buiten een haven gelegen pier voor lossen en laden, met uitzondering van pieren voor veerboten	Wanneer sprake is van: 1°. de aanleg die betrekking heeft op een pier die schepen kan ontvangen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton, of 2°. de wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op een oppervlakte van 100 ha of meer	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
J7	Luchthavens	De aanleg of uitbreiding van een start- of landingsbaan met een lengte van 2.100 m of meer	Aanleg, wijziging of uitbreiding van een luchthaven of een uitbreiding of wijziging van het gebruik van de luchthaven of van de banen door de wijziging van 1°. het beperkingengebied, bedoeld in hoofdstuk 8 of artikel 10.17 van de Wet luchtvaart, voor zover dit is vastgesteld op grond van het externe-veiligheidsrisico of geluidbelasting, tenzij: a) de voorgenomen wijziging leidt tot een beperkingengebied dat valt op of binnen het geldende beperkingengebied of b) het beperkingengebied vervalt, of 2°. de grenswaarden, bedoeld in artikel 8.17, vijfde lid, onder a tot en met c, artikel 8.44, eerste lid, onder a, of artikel 8.70, tweede lid, juncto artikel 8.44, eerste lid, onder a, of de grenswaarden voor geluidsbelasting, bedoeld in artikel 10.17, tweede lid, van de Wet luchtvaart, tenzij die een gelijk of beter beschermingsniveau bieden dan de geldende grenswaarden	Voor de luchthaven Schiphol een luchthavenindelingbesluit of een luchthavenverkeerbesluit als bedoeld in respectievelijk de artikelen 8.4 en 8.15 van de Wet luchtvaart Voor een andere luchthaven een luchthavenbesluit als bedoeld in de Wet luchtvaart
J8	Hoogspanningsleidingen	Aanleg, wijziging of uitbreiding van een bovengrondse hoogspanningsleiding van: 1°. een spanning van 220 kV of meer, en 2°. een lengte van meer dan 15 km	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan of, bij afwezigheid daarvan, de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
J9	Buisleidingen voor: a. het transport van gas, olie of chemicaliën, b. het transport van kooldioxide (CO_2) stromen voor geologische opslag, inclusief de pompstations, of c. stoom of warm water	Wanneer sprake is van een geval als bedoeld onder a. of b.: de aanleg, wijziging of uitbreiding van een buisleiding met: 1°. een diameter van meer dan 0,8 m, en 2°. een lengte van meer dan 40 km	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan of, bij afwezigheid daarvan, de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
J10	Industrieterrein	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J11	Stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
J12	Landinrichtingsprojecten	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
J13	Landwinning in zee	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit, de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet
K.	**Waterbeheer**			
K1	Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater	Een hoeveelheid water van 10.000.000 m^3 of meer per jaar	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.4 van de wet
K2	Projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden, met uitzondering van overbrenging van via leidingen aangevoerd drinkwater	Aanleg, wijziging of uitbreiding als: 1°. de overbrenging ten doel heeft eventuele waterschaarste te voorkomen en de hoeveelheid overgebracht water meer bedraagt dan 100.000.000 m^3 per jaar, of 2°. het meerjarig gemiddelde jaardebiet van het bekken waaraan het water wordt onttrokken meer bedraagt dan 2.000.000.000 m^3 en de hoeveelheid overgebracht water 5% van dit debiet overschrijdt	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit, de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet of de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.4 van de wet
K3	Stuwdammen en andere installaties voor het stuwen of voor de langere termijn opslaan van water	Aanleg, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft het stuwen of permanent opslaan van water met een capaciteit van meer dan 10.000.000 m^3	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet
K4	Werken voor kanalisering en werken ter beperking van overstromingen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet
K5	Aquaducten over lange afstand	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
K6	Kustwerken om erosie te bestrijden of maritieme werken die de kust kunnen wijzigen door de aanleg van onder meer dijken, pieren, havenhoofden of van andere kustverdedigingswerken, met uitzondering van het onderhoud en herstel van deze werken	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet
K7	Wijziging in de Maatgevende Peil Verwachting voor de sluiting van de Oosterscheldekering	Niet van toepassing	Wanneer het een wijziging van 16 cm of meer betreft	Het peilbesluit op grond van artikel 2.41 van de wet
K8	Wijziging van het (streef-)peil in: a. het Veerse Meer, b. de Grevelingen, c. het Haringvliet, of d. het IJsselmeer, het Markermeer en de randmeren.	Niet van toepassing	Wanneer het een wijziging van 16 cm of meer betreft	Het peilbesluit op grond van artikel 2.41 van de wet

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
K9	Structurele verlaging van het (streef-)peil van een oppervlaktewater	Niet van toepassing	Wanneer de wijziging: 1. betrekking heeft op een verlaging van 16 cm of meer, 2. plaatsvindt in een Natura 2000- gebied, een bijzonder provinciaal natuurgebied of bijzonder nationaal natuurgebied, als bedoeld in de Wet natuurbescherming, en 3. betrekking heeft op een oppervlakte van 200 ha of meer	Het peilbesluit op grond van artikel 2.41 van de wet
L.	**Afval- en afvalwaterbeheer**			
L1	Installaties voor de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen	Oprichting van een installatie voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen	Wanneer sprake is van: 1. een wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen, of 2. oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie anders dan genoemd onder 1.	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
L2	Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen	Oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor de verbranding of chemische behandeling met een capaciteit van meer dan 100 ton per dag	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
L3	Rioolwaterzuiveringsinstallaties	Oprichting, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op een capaciteit van meer dan 150.000 inwonerequivalenten	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit
L4	Slibstortplaatsen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
L5	Opslag van schroot, met inbegrip van autowrakken	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
L6	Installaties voor het verwerken van kadavers of delen van kadavers van landbouwhuisdieren als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving, die niet door slachting voor menselijke consumptie zijn gedood, met het doel deze te verwijderen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit
M.	**Toerisme, sport en recreatie**			
M1	Skihellingen, skiliften, kabelbanen en bijbehorende voorzieningen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
M2	Jachthavens	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan

	Kolom 1	Kolom 2	Kolom 3	Kolom 4
Nr.	**Projecten**	**Gevallen waarin de mer-plicht (artikel 16.43, eerste lid, onder a, van de wet) geldt**	**Gevallen waarin de mer-beoordeling (artikel 16.43, eerste lid, onder b, van de wet) geldt**	**Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit**
M3	Vakantiedorpen of hotelcomplexen buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
M4	Permanente kampeer- of caravanterreinen	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
M5	Themaparken	Niet van toepassing	Aanleg, wijziging of uitbreiding	Het omgevingsplan
M6	Permanente race- of testbanen voor gemotoriseerde voertuigen	Niet van toepassing	Oprichting, wijziging of uitbreiding	De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of het omgevingsplan

NOTA VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

Samenvatting		
1	Inleiding	00
1.1	Aanleiding	00
1.2	Grondslag en reikwijdte	00
1.3	Verhouding tot andere regelgeving	00
1.4	Medebetrokkenheid	00
1.5	Leeswijzer	00
2	Achtergrond, uitgangspunten en hoofdkeuzes	00
2.1	Achtergrond stelselherziening	00
2.1.1	Naar een nieuwe uitvoeringspraktijk	00
2.1.2	Naar een eenduidig instrumentenpalet	00
2.1.3	Integraal Afwegingskader	00
2.2	Uitgangspunten	00
2.2.1	Algemene uitgangspunten	00
2.2.2	Herimplementatie Europees recht en internationale verdragen	00
2.2.3	Uitgangspunten bij dit besluit	00
2.3	Hoofdkeuzes van dit besluit	00
2.3.1	Hoofdkeuze bij toedeling van bevoegdheden bij de omgevingsvergunning	00
2.3.2	Hoofdkeuzes bij procedures	00
2.3.3	Hoofdkeuzes bij overige onderwerpen	00
3	Doorsnijdende thema's	00
3.1	Inleiding	00
3.2	Het omgevingsplan	00
3.2.1	Het omgevingsplan binnen de stelselherziening	00
3.2.2	Bestanddelen van een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan	00
3.2.3	Digitale opzet van het omgevingsplan	00
3.2.4	Rechtskarakter van het omgevingsplan	00
3.2.4.1	Overgangsrecht en gebodsbepalingen	00
3.2.4.2	Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid	00
3.2.4.3	Uitvoerbaarheid van het omgevingsplan	00
3.2.4.4	Precisering en verschuiving van onderzoek	00
3.2.5	Mer-plicht en het omgevingsplan	00
3.2.6	Verschijningsvorm van regels in het omgevingsplan (functies, algemene regels, maatwerk, melding, omgevingsvergunning, omgevingswaarden)	00
3.2.7	Afwijken van het omgevingsplan met de omgevingsplanactiviteit	00
3.2.8	Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor bouwwerken	00
3.2.9	Het omgevingsplan, milieubelastende activiteiten en het reguleren van (milieu)gebruiksruimte	00
3.2.10	Actualiteit van het omgevingsplan	00
3.2.11	Bevoegd gezag en delegatiemogelijkheden	00
3.2.12	Het omgevingsplan in verhouding tot andere kerninstrumenten	00
3.2.13	Toewerken naar één omgevingsplan per gemeente (overgangsrecht)	00
3.3	De Noordzee	00
3.3.1	Inleiding	00
3.3.2	Toepassingsbereik	00
3.3.3	Bevoegd gezag	00
3.3.4	Installaties op de Noordzee	00
3.4	Participatie	00
3.4.1	Inleiding	00
3.4.2	Maatschappelijke ontwikkelingen	00
3.4.3	Participatie in de Omgevingswet	00
3.4.4	Participatie in het Omgevingsbesluit	00
3.4.5	Participatie in de praktijk	00
4	Hoofdlijnen van het Omgevingsbesluit	00
4.1	Algemene bepalingen	00
4.1.1	Begripsbepalingen	00
4.1.2	Toepassingsgebied	00
4.2	Aanwijzing van locaties voor rijkstaken	00
4.3	Bevoegd gezag omgevingsvergunning en betrokkenheid van andere bestuursorganen	00
4.3.1	Inleiding	00
4.3.2	Bevoegd gezag bij de enkelvoudige aanvraag (activiteiten anders dan wateractiviteiten)	00
4.3.3	Bevoegd gezag bij de meervoudige aanvraag (activiteiten anders dan wateractiviteiten) – magneetactiviteiten	00
4.3.4	Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag bij complexe bedrijven	00
4.3.5	Bevoegd gezag bij wateractiviteiten	00
4.3.6	Overdracht van bevoegdheden	00
4.3.7	Betrokkenheid van andere bestuursorganen	00
4.3.8	Wijzigingen	00
4.3.9	Effecten	00
4.4	Projectprocedure	00
4.4.1	Inleiding	00
4.4.2	Voornemen en voorkeursbeslissing	00

4.4.3	Projectbesluit	00
4.4.4	Participatie bij de projectprocedure	00
4.4.5	Wijzigingen	00
4.4.6	Effecten	00
4.5	Kostenverhaal (grondexploitatie)	00
4.5.1	Inleiding	00
4.5.2	Wijze van kostenverhaal	00
4.5.3	Wijzigingen	00
4.5.4	Effecten	00
4.6	Financiële bepalingen	00
4.6.1	Inleiding	00
4.6.2	Activiteiten waarvoor financiële zekerheidsstelling geldt	00
4.6.3	Majeure risicobedrijven	00
4.6.4	Werking van het instrument	00
4.6.5	Wijzigingen	00
4.6.6	Effecten	00
4.7	Procedures	00
4.7.1	Inleiding	00
4.7.2	Voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning	00
4.7.3	Interbestuurlijk verkeer	00
4.7.4	Procedurele regels kennisgeving	00
4.7.5	Verstrekken en beschikbaar stellen van gegevens	00
4.7.6	Wijzigingen	00
4.7.7	Effecten	00
4.8	Milieueffectrapportage	00
4.8.1	Inleiding	00
4.8.2	Milieueffectrapportage voor plannen en programma's	00
4.8.3	Milieueffectrapportage voor projecten	00
4.8.4	Grensoverschrijdende milieueffecten	00
4.8.5	Wijzigingen	00
4.8.6	Effecten	00
4.9	Adviesorganen en adviseurs	00
4.9.1	Adviesorganen op rijksniveau	00
4.9.2	Adviseurs	00
4.9.3	Wijzigingen en effecten	00
4.10	Handhaving en uitvoering	00
4.10.1	Wijzigingen	00
4.10.2	Effecten	00
4.11	Digitale voorzieningen	00
4.11.1	Wijze van indienen	00
4.11.2	Omgevingsdocumenten	00
4.11.3	Wijzigingen	00
4.11.4	Effecten	00
5	Verhouding tot andere regelgeving	00
5.1	Aanwijzing van locaties van rijkstaken	00
5.2	Bevoegd gezag	00
5.3	Projectprocedure	00
5.4	Kostenverhaal	00
5.5	Financiële bepalingen	00
5.6	Procedures	00
5.7	Milieueffectrapportage	00
5.8	Adviesorganen en adviseurs	00
5.9	Handhaving en uitvoering	00
5.10	Digitale voorzieningen	00
6	Uitvoering, toezicht en handhaving	00
6.1	Uitvoering	00
6.2	Toezicht en handhaving	00
7	Effecten van de AMvB's onder de Omgevingswet	00
7.1	Algemeen	00
7.2	Financiële effecten	00
7.2.1	Financiële effecten algemeen	00
7.2.2	Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven	00
7.2.3	Structureel effect op bestuurlijke lasten voor overheden	00
7.2.4	Eenmalige kosten	00
7.3	Effect op het milieu	00
7.3.1	Effect op beschermingsniveau en realisatie milieuambities	00
7.3.2	Beginselen van het EU-milieubeleid	00
7.4	Effect op de rechterlijke macht en de handhaafbaarheid	00
8	Totstandkoming besluit en consultatie	00
8.1	Totstandkoming besluit	00
8.2	Centrale thema's in consultatiereacties	00
8.3	Verwerking consultatie naar hoofdstuk van besluit	00
8.3.1	Consultatiereacties op het Omgevingsplan	00
8.3.2	Consultatiereacties bij bevoegd gezag omgevingsvergunning en betrokkenheid andere bestuursorganen	00
8.3.3	Consultatiereacties op de projectprocedure	00
8.3.4	Consultatiereacties op kostenverhaal	00

8.3.5	Consultatiereacties bij financiële zekerheidsstelling	00
8.3.6	Consultatiereacties op de voorbereidingsprocedure omgevingsvergunningen	00
8.3.7	Consultatiereacties op de milieueffectrapportage	00
8.4	Wijzigingen naar aanleiding van parlementaire behandeling	00
9	Invoering	00
9.1	Implementatieprogramma	00
9.2	Invoeringsondersteuning aan gebruikers	00
9.3	Veranderopgave van overheden	00
9.4	Digitaal Stelsel Omgevingswet	00
10	Overgangsrecht	00
11	Implementatietabellen	00
ARTIKELSGEWIJS		00

Samenvatting

Het Omgevingsbesluit richt zich tot alle partijen die in de fysieke leefomgeving actief zijn: burgers, bedrijven en de overheid. Het Omgevingsbesluit regelt in aanvulling op de wet onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen en welke procedures gelden. Ook regelt dit besluit wat de betrokkenheid is van andere bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs bij de besluitvorming en een aantal op zichzelf staande onderwerpen, zoals de milieueffect-rapportage.

Het Omgevingsbesluit is een van de vier AMvB's die invulling geven aan de Omgevingswet. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de inhoudelijke regels voor overheidsorganen die aangeven hoe zij hun taken en bevoegdheden moeten uitoefenen op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving geven aan, aan welke regels burgers en bedrijven zich moeten houden bij bepaalde activiteiten in de fysieke leefomgeving.

Waar gaat dit besluit over?

• Bevoegdheden, handhaving en beheer

De hoofdregel uit de wet is dat de bestuursorganen van gemeenten en waterschappen bevoegd gezag zijn om op aanvragen om een omgevingsvergunning te beslissen. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk. Het Omgevingsbesluit geeft de uitzonderingen op deze hoofdregel, zodat in alle gevallen duidelijk is welke bestuursorganen bevoegd gezag zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning. Ook maakt dit besluit duidelijk welke bestuursorganen in dat proces worden betrokken.

Daarnaast is terug te vinden wie bevoegd gezag is om handhavend op te treden in afwijking van de hoofdregel uit de wet. De hoofdregel uit de wet is dat het bevoegd gezag voor respectievelijk de algemene regels, omgevingsvergunning of projectbesluit eveneens bevoegd is om handhavend op te treden. In andere gevallen rust die taak in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders, zo volgt uit de wet. Dit besluit bepaalt in welke gevallen van die hoofdregel wordt afgeweken en de handhavingstaak bij een ander bestuursorgaan wordt neergelegd. Dit heeft te maken met de specifieke deskundigheid van dat bestuursorgaan of het bijzondere belang dat dat bestuursorgaan bij dat besluit heeft. Ook beschrijft dit besluit de gevallen waarin bestuursorganen die advies met instemming op een omgevingsvergunning van een ander bestuursorgaan verlenen, de bevoegdheid hebben om zelf handhavend op te treden. Met het aanwijzen van deze gevallen is terughoudend omgegaan. Het moet gaan om situaties waarin dit leidt tot doelmatiger toezicht en handhaving. Ten slotte worden in een bijlage bij dit besluit concreet de rijkswateren aangewezen die de Minister van Infrastructuur en Milieu in beheer heeft.

• Procedurele regels

Uitgangspunt bij het opstellen van het Omgevingsbesluit is dat zo min mogelijk wordt geregeld in aanvulling op of in afwijking van generieke regelgeving zoals bepaald in de Algemene wet bestuursrecht. Daarom is met het opnemen van aanvullende regels terughoudend omgegaan.

Het Omgevingsbesluit geeft antwoord op de vraag welke procedurele regels gelden. Deze regels zijn voor burgers, bedrijven en overheden van belang voor het realiseren van hun initiatieven. Het besluit bevat vier type procedureregels:

- regels die betrekking hebben op de totstandkoming van een aantal instrumenten uit de wet (zoals omgevingsplannen);
- regels over bestuurlijk overleg in geval van een reactieve interventie of een instructie;
- regels over kennisgeving van meldingen en maatwerkvoorschriften;
- regels over participatie.

• **Projectprocedure**

Het Omgevingsbesluit geeft een nadere uitwerking van regels over de projectprocedure die betrekking heeft op complexe projecten met een publiek belang. Deze uitwerking ziet op de kennisgeving van het voornemen, de voorkeursbeslissing, het projectbesluit en op de wijze waarop derde partijen worden betrokken bij de projectprocedure.

• **Milieueffectrapportage**

De milieueffectrapportage is erop gericht om de gevolgen voor het milieu van onder meer omgevingsvisies, plannen, programma's en projecten in beeld te brengen. Dit besluit vult de procedure over de milieueffectrapportage verder in. Dit besluit bevat ook regels over de samenstelling en wijze van advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage.

• **Financiële bepalingen**

Het Omgevingsbesluit bevat een uitwerking van de regels over kostenverhaal in de wet. Kostenverhaal is een stok achter de deur voor gevallen waarin geen privaatrechtelijke overeenkomst kan worden gesloten over de kosten die gemeenten maken voor het ontwikkelen en bouwrijp maken van bouwlocaties. Bouwers en ontwikkelaars moeten dan alsnog bijdragen aan deze kosten.

Dit besluit geeft daarnaast aan in welke gevallen via een voorschrift bij een omgevingsvergunning financiële zekerheid kan worden gesteld om financiële risico's af te dekken.

• **Digitale voorzieningen**

Het Omgevingsbesluit bevat een apart hoofdstuk over digitale voorzieningen. Digitalisering is een belangrijk onderdeel van de stelselherziening van het omgevingsrecht. Dit besluit faciliteert het elektronisch doen van aanvragen, meldingen en het indienen van gegevens en bescheiden. Ook vult het besluit de lijst van omgevingsdocumenten uit de Omgevingswet verder aan met onder andere peilbesluiten en geluidbelastingskaarten. Dit betekent dat deze als elektronisch bestand via een landelijke voorziening beschikbaar worden gesteld. Zo ontstaat op termijn een beter toegankelijk beeld van de regels die gelden voor de fysieke leefomgeving.

Belangrijkste verbeteringen

• **Vereenvoudiging**

Het Omgevingsbesluit draagt bij aan de vereenvoudiging van het omgevingsrecht door verschillende AMvB's geheel of gedeeltelijk te vervangen, regels te schrappen en de noodzakelijke regels op een geordende manier in dit besluit onder te brengen en te harmoniseren.

• **Logische, eenvoudige en inzichtelijke bevoegdheidstoedeling**

Het Omgevingsbesluit maakt de bevoegdheidstoedeling aan bestuursorganen bij het verlenen van een omgevingsvergunning logischer, eenvoudiger en inzichtelijker. In zo veel mogelijk gevallen is één bevoegd gezag aangewezen per vergunningplichtige activiteit uit het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze bevoegdheidstoedeling is nu in één besluit geregeld in plaats van verspreid over verschillende besluiten.

Het Omgevingsbesluit regelt ook in één besluit eenduidig de betrokkenheid van bestuursorganen die niet zelf bevoegd gezag zijn om op aanvragen te beslissen door regels te geven over het recht op advies en het recht op advies met instemming.

Het Omgevingsbesluit bevat één helder systeem om te bepalen wie het bevoegd gezag is wanneer één aanvraag voor een omgevingsvergunning verschillende activiteiten betreft (bijvoorbeeld een ontgrondingsactiviteit en een beperkingengebiedactiviteit). In het verleden bestonden hiervoor verschillende systemen.

Ten slotte maakt dit besluit helder hoe bestuursorganen (in uitzonderingsgevallen) bevoegdheden aan elkaar kunnen overdragen. Dit geeft bevoegde bestuursorganen meer ruimte om te komen tot lokaal maatwerk.

• **Inzichtelijke en korte procedures**

Het Omgevingsbesluit vermindert het aantal procedurele bepalingen, waardoor procedures inzichtelij-

ker worden. De procedurele bepalingen gaan uit van het vertrouwen tussen overheden. Regels voor de afstemming tussen overheden zijn dan ook grotendeels achterwege gebleven. Bepalingen over mededelingen, toezendverplichtingen en overlegverplichtingen zijn geschrapt. Daarnaast zijn voorheen verspreid voorkomende en niet eenduidig doorvertaalde procedureregels uit EU-richtlijnen gestroomlijnd en gesystematiseerd in de procedurele bepalingen over programma's.

De toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure is opnieuw overwogen. De hoofdregel is dat de reguliere voorbereidingsprocedure geldt, zodat het bevoegd gezag in de meeste gevallen in een korte procedure snel kan beslissen op een aanvraag. Het Omgevingsbesluit schrijft de uitgebreide voorbereidingsprocedure alleen voor als dit volgt uit een Europese verplichting of verdragsverplichting.

• Snelle en betere besluitvorming bij complexe projecten

Het Omgevingsbesluit bevat nadere regels over de projectprocedure die participatie in een zo vroeg mogelijk stadium voorschrijft. Dit draagt bij aan een snelle en betere besluitvorming over complexe projecten met een publiek belang, zoals een windpark of een snelweg.

• Inzichtelijke regelgeving over milieueffectrapportage

De milieueffectrapportage (mer) is inzichtelijker gemaakt door de regels voor plannen en programma's, voor projecten en de grensoverschrijdende mer helder onder te verdelen in afzonderlijke afdelingen. Hierdoor is eenvoudig terug te vinden welke bepalingen van toepassing zijn. Ook is de aanwijzing van mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten samengevoegd in één overzicht als bijlage bij dit besluit.

• Inzichtelijke regelgeving over kostenverhaal

Het Omgevingsbesluit maakt kostenverhaal inzichtelijker door onder meer de rekenregels over kostenverhaal in dit besluit op te nemen en samen te voegen per onderwerp. Ook zijn de te verhalen kostensoorten geïntegreerd in één lijst als bijlage bij dit besluit. Dit besluit biedt ook de mogelijkheid voor een eenvoudige vorm van kostenverhaal voor activiteiten, waarbij geen sprake is van kosten die voor verevening in aanmerking komen. Dit is bijvoorbeeld het geval als er maar één initiatiefnemer is.

• Solide afdekking financiële risico's

Het Omgevingsbesluit bevat regels over financiële zekerheidsstelling. Deze regels borgen dat er voldoende financiële middelen zijn om vergunningvoorschriften na te komen na bijvoorbeeld een faillissement van een onderneming of om eventuele aansprakelijkheid af te dekken. Hiermee wordt invulling gegeven aan het breed gedragen uitgangspunt 'de vervuiler betaalt'. Het bevoegd gezag krijgt wel de ruimte om maatwerk te bieden, zodat zekerheidsstelling niet onnodig hoog wordt. Ook moet het bevoegd gezag rekening houden met de voorkeur van degene die de activiteit verricht voor een specifieke vorm van financiële zekerheid. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of de gekozen vorm voldoende zekerheid biedt.

• Toelichting op onderwerpen die in alle AMvB's en de Omgevingswet terugkomen

In de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit zijn in hoofdstuk 3 de onderwerpen omgevingsplan, Noordzee en participatie nader toegelicht. Deze onderwerpen zijn van belang voor alle AMvB's op grond van de Omgevingswet en komen daar ook in terug. De nadere toelichting helpt de gebruiker deze onderwerpen beter te begrijpen door deze integraal op één plek te beschrijven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Maatschappelijke doelen en verbeterdoelen stelselherziening

Het Omgevingsbesluit maakt onderdeel uit van het vernieuwde stelsel voor het omgevingsrecht. Het nieuwe juridische stelsel bestaat uit de Omgevingswet, de vier daarbij behorende algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en de daarmee samenhangende ministeriële regeling. Samen bieden ze het juridische kader voor maatschappelijke opgaven en ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Met dit nieuwe stelsel kan, beter dan voorheen, worden ingespeeld op de dynamiek in de fysieke leefomgeving. Het stelsel is gericht op: 'het met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu, 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 behoeften.'

Deze zogenoemde maatschappelijke doelen zijn opgenomen in artikel 1.3 van de Omgevingswet. Ze kunnen worden samengevat in het motto: 'ruimte voor ontwikkeling, waarborgen voor kwaliteit'. De Omgevingswet (hierna: de wet) en de uitvoeringsregelgeving dragen zo bij aan de versterking van de economie én aan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van ons land.

De vorm en de inhoud van de stelselherziening van het omgevingsrecht zijn gebaseerd op vier verbeterdoelen. Deze verbeterdoelen zijn sturend geweest voor de gemaakte keuzen voor de verdere uitwerking van het stelsel in de wet en in de AMvB's. De vier verbeterdoelen drukken uit wat de regering wil bereiken met de stelselherziening. De vier verbeterdoelen 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.

Aanleiding stelselherziening

De wet en de uitvoeringsregelgeving zijn de weerslag van een herziening van het stelsel voor het omgevingsrecht. Deze was om twee redenen nodig. In de eerste plaats sloot de oude regelgeving niet goed meer aan op huidige en toekomstige ontwikkelingen. Zo richtten de oude regels zich onvoldoende op duurzame ontwikkeling. Ze hielden 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. In de tweede plaats was het voormalige omgevingsrecht verbrokkeld. Het was verdeeld over tientallen wetten en zo'n 120 voornamelijk sectorale AMvB's voor bodem, bouwen, geluid, infrastructuur, mijnbouw, milieu, monumentenzorg, natuur, ruimtelijke ordening en waterbeheer. Deze verbrokkeling leidde tot problemen in de afstemming en de coördinatie. Ook wisten gebruikers niet altijd bij welke overheidsinstantie ze moesten zijn en of ze wel alle regels gevonden hadden die op hen van toepassing zijn. Initiatiefnemers van activiteiten worstelden met de vele verschillende wetten en AMvB's, met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Bevoegde gezagsinstanties konden initiatieven niet beoordelen in samenhang en integraal beleid kwam niet of slechts moeizaam tot stand. Deze problemen lieten zich vooral voelen door de toegenomen gebiedsgerichte benadering.

In het voormalige omgevingsrecht waren in de loop van de jaren al verbeteringen doorgevoerd, die op zichzelf weliswaar succesvol waren, maar tegelijkertijd de transparantie van het stelsel belemmerden door de stapeling en versnippering van wetgeving. Bovendien lag de nadruk te zeer op zekerheid en te weinig op een op duurzaamheid gerichte groei.

De wet biedt een fundament voor bundeling van het omgevingsrecht in één wet en vier AMvB's. Het integreert met name de 'gebiedsgerichte' onderdelen van het oude omgevingsrecht in één samenhangend stelsel van planning, besluitvorming en uitvoering. De stelselherziening leidt daarmee tot betere mogelijkheden voor integraal beleid, tot betere bruikbaarheid en substantiële vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Plannen en vergunningen worden zo veel mogelijk gebundeld, procedures worden korter. Deze bundeling biedt mogelijkheden voor slimme (win-win) combinaties, kostenbesparing, beperking van onderzoekslasten en betere mogelijkheden voor digitale beschikbaarheid van plannen, besluiten en onderzoeken.

Vier AMvB's

In totaal zijn zo'n zestig sectorale AMvB's opgegaan in de vier AMvB's onder de wet. Bij de indeling van de vier AMvB's is gekozen deze zoveel mogelijk helder te koppelen aan de doelgroep en het type regelgeving om op die manier het omgevingsrecht inzichtelijker te maken, gemakkelijker in het gebruik en meer samenhangend. Dit heeft geleid tot de volgende AMvB's:

- Het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit besluit stelt rechtstreeks werkende rijksregels over activiteiten in de fysieke leefomgeving aan burgers, bedrijven en overheden in de rol van initiatiefnemer. Het gaat daarbij vooral om milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten.
- Het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit besluit stelt algemene, rechtstreeks werkende regels aan activiteiten met betrekking tot bouwwerken, zoals bouwen en slopen. Dit besluit is gericht op een ieder die deze activiteiten uitvoert, in de praktijk vooral burgers en bedrijven.

- Het Besluit kwaliteit leefomgeving. Dit besluit richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming.
- Het Omgevingsbesluit. Dit besluit bevat de algemene en procedurele bepalingen voor de uitwerking van de instrumenten van de wet die voor een ieder van belang zijn, zowel voor overheden als voor bedrijven en burgers.

De indeling van de AMvB's naar doelgroepen en type regels is gevisualiseerd in figuur 1.1.

Figuur 1.1 – de indeling van de AMvB's



De gekozen indeling van de AMvB's betekent dat de verschillende doelgroepen de regels die op hen van toepassing zijn duidelijker bij elkaar kunnen vinden. Een initiatiefnemer heeft vooral te maken met het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Het Besluit activiteiten leefomgeving geeft helder aan welke algemene rijksregels gelden voor bijvoorbeeld een glastuinbouwbedrijf, een betoncentrale, een tankstation, of voor het uitvoeren van activiteiten langs rijkswegen en rijkswateren en voor activiteiten die van invloed zijn op cultureel erfgoed. Daarbij geeft dit besluit aan in welke gevallen een vergunning nodig is. Als een burger of bedrijf als onderdeel van zijn plannen ook iets wil bouwen of slopen, kan hij terecht in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Hij kan in het Omgevingsbesluit vinden welke procedures hij moet doorlopen en wie het bevoegde gezag is. In het omgevingsplan van de gemeente vindt hij ten slotte welke gemeentelijke regels verder nog gelden voor zijn initiatief.

Voor de gemeente, het waterschap en de provincie is daarnaast ook het Besluit kwaliteit leefomgeving van belang. Dit besluit schrijft voor welke regels het bestuursorgaan moet opnemen in zijn omgevingsplan of verordening en welk beoordelingskader geldt bij vergunningen. In het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving kan het bestuursorgaan vinden welke ruimte er is om maatwerk te bieden in aanvulling op de algemene rijksregels. Hiermee kan hij waar nodig extra ruimte creëren voor gewenste ontwikkelingen en innovaties, of juist strengere eisen stellen als de situatie hierom vraagt. Het Omgevingsbesluit geeft ten slotte duidelijkheid over procedures en over instrumenten als milieueffectrapportage, kostenverhaal en financiële zekerheidsstelling. Ook zijn hierin de regels te vinden rondom participatie en wordt uitwerking gegeven aan de projectprocedure.

1.2 Grondslag en reikwijdte

Het Omgevingsbesluit bevat een uitwerking van de toedeling van taken en bevoegdheden van bestuursorganen en de uitwerking van de procedurele aspecten van de wettelijke instrumenten. Daarmee wordt duidelijk wie wanneer verantwoordelijk is in welke situatie. Op deze wijze geeft het Omgevingsbesluit ook sturing aan de toepassing van de andere drie besluiten. Het Omgevingsbesluit richt zich op alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving: burgers, bedrijven en de overheid.

Dit besluit geeft geheel of gedeeltelijk uitwerking aan de volgende grondslagen uit de wet:
- taken van het Rijk (aanwijzing van rijkswateren, paragraaf 2.4.2 van de wet);
- aanwijzing bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning (paragraaf 5.1.2 van de wet);
- projectbesluit (afdeling 5.2 van de wet);
- kostenverhaal (hoofdstuk 12 van de wet);
- financiële bepalingen (artikel 13.5 van de wet);
- betrokkenheid van andere bestuursorganen (advies en instemming, artikelen 16.15, 16.16 en 16.17 van de wet);
- elektronisch verkeer (elektronische aanvraag, omgevingsdocumenten en wijze van aanvraag, paragraaf 16.1.1 en artikel 16.55 van de wet);
- procedures (artikelen 16.88, 20.6, 20.8 en 20.13 van de wet);

- milieueffectrapportage (afdeling 16.4 van de wet);
- adviesorganen en adviseurs (afdeling 17.1 van de wet);
- handhaving en uitvoering (paragraaf 18.1.1 van de wet).

Burgers en bedrijven kunnen in het Omgevingsbesluit de algemene en procedurele bepalingen over de omgevingsvergunning, waaronder de voorbereidingsprocedures, vinden.

Overheidsinstanties en bestuursorganen vinden in het Omgevingsbesluit onder andere:
- de toedeling van beheertaken en bevoegdheden die niet in de wet aan overheden zijn toebedeeld en de toedeling van advies- en instemmingsbevoegdheden;
- de nadere procedurele bepalingen over door bestuursorganen te nemen besluiten. Dit zijn onder andere nadere bepalingen over de voorbereidingsprocedure voor programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen en omgevingsvergunningen, evenals procedurele bepalingen over de milieueffectrapportage en procedurele zaken bij kostenverhaal;
- de bepalingen over bestuursrechtelijke handhaving van de overige instrumenten van de Omgevingswet.

In de toelichting bij dit besluit is bovendien een uitgebreide beschrijving van de werking van het omgevingsplan opgenomen.

Bij het opstellen van de Omgevingswet is uitdrukkelijk gekozen om in de wet zelf duidelijker te sturen op het niveau waarop een onderwerp in de uitvoeringsregelgeving wordt uitgewerkt. De bevoegdheid om onderwerpen bij ministeriële regeling (nader) uit te werken, is daarom geregeld in de Omgevingswet zelf. Dit gebeurt via enkele centrale artikelen (zie onder meer hoofdstuk 2 en 4) of in delegatiegrondslagen over specifieke onderwerpen. Anders dan in veel wetgeving gebruikelijk is, voorziet de Omgevingswet slechts beperkt in subdelegatie. Om op het niveau van AMvB toch zichtbaar te maken dat een onderwerp nader wordt uitgewerkt bij ministeriële regeling, is in de relevante bepalingen met korte verwijzingen aangegeven dat, naast het besluit, ook een ministeriële regeling moet worden geraadpleegd. Die verwijzingen zijn geen delegatiegrondslag, maar strekken ertoe de gebruiker te attenderen op het bestaan van (nadere) regels in een ministeriële regeling. Daarom is voor die verwijzingen bewust een andere formulering gebruikt dan de formulering van delegatiebepalingen volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving.

1.3 Verhouding tot andere regelgeving

Verhouding tot voorheen geldende regelgeving

Het Omgevingsbesluit komt geheel of gedeeltelijk in de plaats van verschillende AMvB's. Het Besluit milieueffectrapportage is geheel opgegaan in dit besluit. Vanuit andere besluiten zijn (grote) delen overgegaan naar dit besluit, zoals het voormalige Besluit omgevingsrecht, het voormalige Besluit ruimtelijke ordening en het voormalige Waterbesluit. De delen uit deze besluiten die niet zijn overgegaan in het Omgevingsbesluit zijn ingetrokken of opgenomen in de andere AMvB's die onder de Omgevingswet hangen.

Ook zijn delen van wetten overgegaan naar dit besluit, zoals delen van de Wet milieubeheer, de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de voormalige Wet ruimtelijke ordening (Wro) en de voormalige Waterwet.

Een nadere beschrijving van de voorheen geldende AMvB's en wetten en de wijze waarop ze geheel of gedeeltelijk overgaan naar dit besluit is te vinden in de hoofdstukken 4 en 5 van deze toelichting.

Invoeringswet Omgevingswet

Dit besluit is gebaseerd op de versie van de Omgevingswet die in het Staatsblad in geplaatst (Stb. 2016, 156). Er is in de artikelen in beginsel niet geanticipeerd op wijzigingen, bijvoorbeeld in terminologie, die voortvloeien uit het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. In enkele gevallen is een uitzondering gemaakt bij kleinere, technische wijzigingen die bijvoorbeeld nodig bleken door parallelle wetgevingstrajecten (zoals de Erfgoedwet) of tijdens het werk aan dit besluit.

Waar dat nodig is voor het begrip van dit besluit, is in de toelichting wel melding gemaakt van voorgenomen wijzigingen. Ook zijn enkele (verplichte) grondslagen in de Omgevingswet niet uitgewerkt in het besluit omdat voorgenomen is deze grondslagen te wijzigen en een uitwerking daarom betekenisloos zou zijn.

Aanvullingswetten en -besluiten en voorziene aanpassingen bij Invoeringsbesluit Omgevingswet

Bij de voorbereiding van het Omgevingsbesluit was al bekend dat het Omgevingsbesluit naar verwachting nog voor inwerkingtreding zou worden aangevuld en gewijzigd. Deze aanvullingen en wijzigingen, ook wel sporen genoemd, volgden separate trajecten met eigen planningen. Dit was noodzakelijk in verband met lopende beleidswijzingen.

Het ging daarbij in de eerste plaats om het aanvullingsspoor grondeigendom. Met de Aanvullingswet grondeigendom is de Omgevingswet gewijzigd. Het aanvullingsspoor grond bevatte regels over voorkeursrecht, inrichting landelijk gebied, onteigening en stedelijke herverkaveling. De Aanvullingswet grondeigendom bevatte ook voorstellen voor wijziging van hoofdstuk 12 (grondexploitatie).

Daarnaast was er het aanvullingsspoor natuur. Dit aanvullingsspoor bewerkstelligde de inpassing van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet. Hierdoor is de bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van natuur- en flora- en fauna-activiteiten, die op het moment van schrijven van deze toelichting nog over Wet natuurbescherming en Omgevingswet verspreid stond, in zijn geheel in het Omgevingsbesluit geland. Aanpassingen in de procedures voor vergunningen die nodig zijn voor de inpassing van de Wet natuurbescherming zijn ook in het Omgevingsbesluit verwerkt.

Verder is er wet- en regelgeving die tijdens het voorbereiden van het Omgevingsbesluit in voorbereiding of procedure was. Omwille van de helderheid en het behalen van implementatietermijnen is gekozen om deze procedure van deze wet- en regelgeving separaat te laten lopen en de relevante bepalingen daarna via het Invoeringsbesluit Omgevingswet aan het Omgevingsbesluit toe te voegen.

Het gaat in ieder geval om de volgende wijzigingen:
- de wijziging van de Wet milieubeheer voor de herziening van de mer-richtlijn[1] en de bijbehorende wijziging van het Besluit milieueffectrapportage[2];
- de wijziging van de Wabo ter verbetering van vergunningverlening, toezicht en handhaving[3];
- de wijziging van het Besluit omgevingsrecht het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (vergunning aanleg boorgat)[4].

Doorkijk naar de ministeriële regelingen

De Omgevingswet bevat grondslagen voor ministeriële regelingen voor onder meer de vaststelling van de tarieven voor te heffen rechten, de te stellen regels over hoe die rechten worden geheven (artikel 13.1, tweede lid) en de door de aanvrager van een omgevingsvergunning te verstrekken gegevens en bescheiden (artikel 16.54, tweede lid). De ministeriële regelingen onder de wet komen daarmee niet onder de algemene maatregelen van bestuur te hangen, maar rechtstreeks onder de Omgevingswet. Hoewel de bepalingen formeel dus niet 'onder' dit besluit vallen, hebben bepalingen op het niveau van de ministeriële regelingen wel een inhoudelijke relatie met dit besluit. Dat gaat in ieder geval om vier soorten bepalingen:
- kostenverhaal (regels over de hoogte en de begrenzing van de verhaalbare kostensoorten);
- financiële bepalingen (regels over onder andere leges);
- aanvraagvereisten (regels over gegevens en bescheiden die moeten worden verstrekt bij de aanvraag om een omgevingsvergunning);
- digitalisering (regels omgevingsdocumenten).

Dwarsverbanden met andere besluiten

Anders dan het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat dit besluit geen inhoudelijke regels, maar procedurele bepalingen en bepalingen van algemene aard. Algemene onderwerpen zijn onderwerpen die voor het gehele

---

1 De wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van 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 (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) is gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2017, 30) en op 16 mei 2017 in werking getreden (Stb. 2017, 169).

2 De wijziging van het besluit milieueffectrapportage is op het moment van schrijven van deze toelichting gepubliceerd in het Staatsblad (Stb. 2017, 175). De inwerkingtreding wordt bij apart Kb geregeld.

3 Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521).

4 Besluit van 6 maart 2017, houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht, het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit algemene regels milieu mijnbouw (vergunning aanleg boorgat) (Stb. 2017, 114).

toepassingsgebied van de Omgevingswet relevant zijn, zoals handhaving en uitvoering en digitale voorzieningen.

Voor sommige onderwerpen die in dit besluit worden geregeld, zijn ook een of meer van de andere besluiten onder de Omgevingswet van belang. Raakvlakken liggen onder meer bij:
- de omgevingsvergunning: de vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving, de inhoudelijke beoordelingregels staan in het Besluit kwaliteit leefomgeving, het bevoegd gezag en de procedurele aspecten van de omgevingsvergunning, zoals de voorbereidingsprocedure en eventuele milieueffectrapportage, zijn opgenomen in dit besluit;
- ippc-installaties en Seveso-inrichtingen (complexe bedrijven): het bevoegd gezag is geregeld in artikel 3.12 van dit besluit, de vergunningplicht en de rechtstreeks werkende rijksregels zijn neergelegd in het Besluit activiteiten leefomgeving.

1.4 Medebetrokkenheid

De inhoud van deze nota van toelichting is afgestemd met de Minister van Economische Zaken, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van deze toelichting beschrijft de belangrijkste beleidsmatige uitgangspunten en de gemaakte hoofdkeuzes bij de totstandkoming van dit besluit.

Hoofdstuk 3 geeft een algemene toelichting op drie doorsnijdende onderwerpen. Dit zijn onderwerpen die op verschillende plaatsen in het Omgevingsbesluit of de andere AMvB's die onder de Omgevingswet hangen terugkomen en waarvan het gewenst is om een totaalbeeld toe te lichten. In deze toelichting zijn dat het omgevingsplan, de Noordzee en participatie.

Hoofdstuk 4 beschrijft de inhoud van dit besluit. De volgorde van onderwerpen binnen dit hoofdstuk sluit aan bij de volgorde in het Omgevingsbesluit. Per onderwerp wordt aandacht besteed aan de inhoud van de regelgeving, een toelichting op de gemaakte keuzes en de belangrijkste verschillen of veranderingen ten opzichte van de bestaande situatie. Bij de onderwerpen wordt ook ingegaan op de bijdrage aan de verbeterdoelen van de stelselherziening.

Hoofdstuk 5 gaat in op de verhouding ten opzichte van de bestaande regelgeving, zowel nationaal als internationaal. Ook wordt beschreven welke regelgeving buiten de Omgevingswet is beïnvloed door de Omgevingswet en dit besluit.

Hoofdstuk 6 gaat in op uitvoering, (interbestuurlijk) toezicht en handhaving van de onderdelen van dit besluit.

Hoofdstuk 7 beschrijft de effecten van dit besluit, te weten de financiële effecten op burgers en bedrijven en op overheden, het effect op het milieu en het effect op de rechtspraak.

Hoofdstuk 8 beschrijft het consultatieproces. Het hoofdstuk licht toe wanneer en met wie consultatie heeft plaatsgevonden, wat de belangrijkste onderwerpen zijn geweest en op welke wijze dit heeft doorgewerkt in het Omgevingsbesluit.

Hoofdstuk 9 beschrijft de invoering van het besluit.

Hoofdstuk 10 gaat in op het overgangsrecht.

Hoofdstuk 11 bevat de implementatietabellen van de, voor dit besluit relevante, implementatie van Europese en internationale regelgeving.

De artikelsgewijze toelichting beschrijft per artikel de keuzes en achtergronden.

2 Achtergrond, uitgangspunten en hoofdkeuzes

2.1 Achtergrond stelselherziening

2.1.1 Naar een nieuwe uitvoeringspraktijk

De stelselherziening van het omgevingsrecht is bedoeld als meer dan een verbetering en vereenvoudiging van bestaande regels. De regering beoogt nadrukkelijk een paradigmawisseling, waarbij

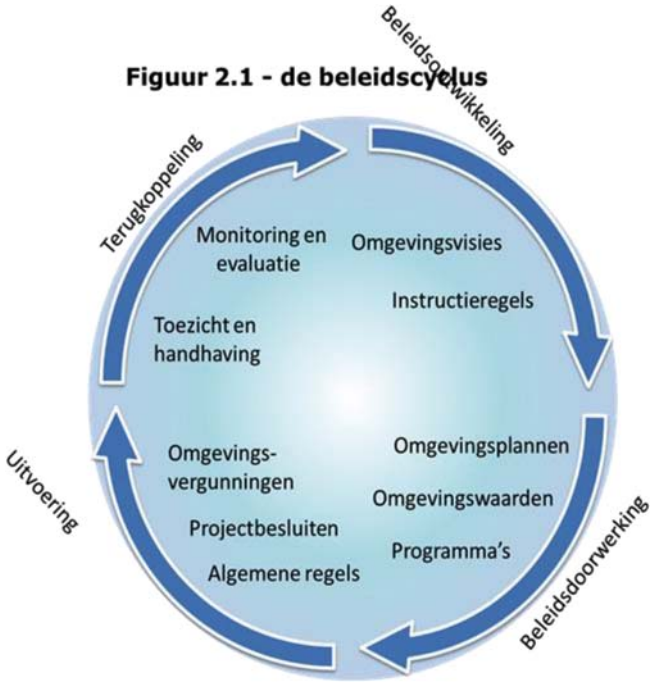
ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving zelf centraal staan. Hiermee wordt het gemakkelijker om te denken vanuit de gebruiker of de initiatiefnemer in de fysieke leefomgeving. Dit vraagt om een integrale aanpak, omdat een initiatief vaak een belangenafweging vergt over meerdere sectoren en meerdere belangen. Regulering van kwaliteiten vanuit een sectorale invalshoek voldoet dan niet meer.

Van een paradigmawisseling is pas daadwerkelijk sprake als deze ook tot uitdrukking komt in de dagelijkse praktijk en in de bestuurscultuur. Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak komen tot een goede afweging van alle belangen bij het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Dit vraagt erom dat partijen meer oog krijgen voor de samenhang van relevante aspecten van de fysieke leefomgeving.

Deze benadering sluit aan bij de veranderende rol van de overheid, waarin de overheid steeds minder centraal bepalend is. Hierbij past een bestuurscultuur die meer gericht is op samenwerking met alle spelers in het veld. Zo moet een beweging ontstaan van: 'projecteren van centraal beleid op projecten' naar 'het voorop stellen van ontwikkelingen'. Het wettelijk instrumentarium moet deze gewenste uitvoeringspraktijk faciliteren. Daarom zijn in de AMvB's de ontwikkelingen en opgaven in de fysieke leefomgeving meer dan voorheen centraal gesteld. Uiteraard staat daarbij steeds een gezonde en veilige fysieke leefomgeving met een goede omgevingskwaliteit centraal. De overheid blijft dit borgen, zowel op rijksniveau via de AMvB's als op decentraal niveau door onder meer in het omgevingsplan.

2.1.2 Naar een eenduidig instrumentenpalet

Figuur 2.1 - de beleidscyclus



De wet biedt een vernieuwd palet aan instrumenten, die in een aantal gevallen bij AMvB verder zijn uitgewerkt. Deze instrumenten geven invulling aan de beleidscyclus (zie figuur 2.1).[5]

Deze cyclus is onder meer afgeleid uit analyse van EU-richtlijnen op het gebied van de fysieke leefomgeving en ligt ten grondslag aan de structuur en het instrumentenpalet van de wet en de besluiten. De beleidscyclus is een denkmodel dat overheden kunnen gebruiken om te komen tot een evenwichtige en effectieve inzet van het wettelijke instrumentarium.

De cyclus begint bij het opstellen van een strategische, integrale omgevingsvisie voor het gehele grondgebied. Hierin heeft de overheid zijn ambities voor de fysieke leefomgeving geformuleerd en de daarbij behorende sturingsfilosofie. Rijk, provincies en gemeenten maken elk een eigen omgevingsvisie. De overheidszorg wordt in het Besluit kwaliteit leefomgeving geconcretiseerd met instructieregels die gericht zijn tot bestuursorganen, onder meer nationale omgevingswaarden en andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

[5] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 22–25.

De gemeente maakt op basis van deze instructieregels en de eigen ambities een omgevingsplan (en de provincie en het waterschap respectievelijk een omgevingsverordening en een waterschapsverordening). In programma's formuleert de overheid waar nodig de maatregelen die leiden tot de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Regels in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het omgevingsplan van de gemeente en verordeningen van provincie en waterschap geven directe sturing aan de uitvoering van activiteiten en projecten. Voor activiteiten waar toestemming vooraf nodig is, wordt die gegeven met een omgevingsvergunning of een projectbesluit.

Aan het einde van de cyclus wordt toezicht gehouden op de naleving van de regels en wordt zo nodig gehandhaafd. Via monitoring bepaalt de overheid ten slotte of aan die omgevingswaarden of andere doelstellingen wordt voldaan. Als de omgevingswaarden niet worden gehaald, moet de overheid een programma vaststellen om dit alsnog voor elkaar te krijgen.

De AMvB's bestrijken elk een deel of het geheel van de beleidscyclus. Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn gericht op de uitvoering. In deze besluiten ligt daarom de nadruk op algemene regels en vergunningen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving is gericht op het handelen van de overheid en heeft daarom de focus op de rechterkant van de beleidscyclus: instructieregels en programma's. Het Omgevingsbesluit raakt de gehele beleidscyclus. Het zwaartepunt ligt ook hier echter op de uitvoering bij de aanwijzing van het bevoegd gezag, kostenverhaal, financiële bepalingen en de projectprocedure.

2.1.3 Integraal Afwegingskader

Het Integraal Afwegingskader is een hulpmiddel om te bepalen of regelgeving nodig en wenselijk is en om te komen tot de meest doelmatige vorm hiervan. Het nieuwe stelsel vervangt bestaande wetten en besluiten die betrekking hebben op belangrijke overheidstaken. De wet verplicht in veel gevallen tot het stellen van regels bij algemene maatregel van bestuur. Ook vanuit Europees of internationaal recht is implementatie of uitvoering nodig op besluitniveau. Aan de hand van de verbeterdoelen en uitgangspunten van de stelselherziening is daarbij steeds gezocht naar de meest doelmatige vorm van regelgeving.

Het Integraal Afwegingskader is zo steeds betrokken bij de verschillende onderwerpen die in dit besluit zijn opgenomen. Bij ieder onderwerp is steeds systematisch gekeken welk probleem de regelgeving over het onderwerp beoogt op te lossen, wat het doel is van de regel en of overheidsinterventie gerechtvaardigd is. Hier wordt in hoofdstuk 4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting per onderwerp nader op ingegaan. Door deze systematische blik is in samenspraak met betrokkenen de regelgeving op onderdelen vereenvoudigd. Het heeft in enkele gevallen geleid tot inzet van andere juridische instrumenten, zoals het gebruik van algemene regels in plaats van vergunningen, of tot het niet meer stellen van rijksregels, zoals de regels voor afstemming tussen overheden.

In het algemeen deel van deze nota van toelichting is op verschillende plekken ingegaan op de vragen die volgen uit het Integraal Afwegingskader:
- In de paragrafen 1.1 en 2.1 wordt ingegaan op de aanleiding en de probleemstelling van de stelselherziening.
- In de paragrafen 1.1 en 2.2 wordt ingegaan op de doelen van de stelselherziening en van dit besluit.
- Uit de paragrafen 2.2 en 2.3 kan worden geconcludeerd wat overheidsinterventie rechtvaardigt en wat het beste instrument is.
- In hoofdstuk 7 van het algemeen deel van deze toelichting wordt ingegaan op de effecten van de stelselherziening en dit besluit voor burgers, bedrijven, overheid en milieu.
- In hoofdstuk 8 van het algemeen deel van deze toelichting wordt ingegaan op welke partijen betrokken zijn geweest.

2.2 Uitgangspunten

2.2.1 Algemene uitgangspunten

De in paragraaf 1.1 genoemde vier verbeterdoelen zijn de basis voor de beleidsmatige uitgangspunten die zijn gebruikt bij de stelselherziening van het omgevingsrecht. Deze uitgangspunten zijn uitgebreid beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[6]. De zeven

[6] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30–49.

belangrijkste uitgangspunten voor de stelselherziening zijn de volgende:

- Europees recht en internationale verdragen: uitgangspunt is dat in de Omgevingswet voor onderwerpen die door EU-richtlijnen en relevante internationale verdragen worden bestreken, niets anders of méér wordt vastgelegd dan wat die richtlijnen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is.
- Gelijkwaardige bescherming: uitgangspunt is dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. De vormgeving van het juridische instrumentarium kan wel worden aangepast, maar het achterliggende beleidsdoel blijft in beginsel gehandhaafd. Ook gelijkwaardige rechtsbescherming is een uitgangspunt. De rechtsbescherming met de Omgevingswet mag niet minder worden. De vereenvoudiging van procedures voor initiatiefnemers leidt niet tot inperking van de rechten van andere belanghebbenden.
- Flexibiliteit (afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden): uitgangspunt is dat ruimte wordt geboden om betere en meer samenhangende afwegingen te maken, die rekening houden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. Daarbij is flexibiliteit altijd bedoeld om de doelen van de wet te dienen – dus om de fysieke leefomgeving te beschermen en doelmatig te benutten.
- Aansluiting bij bestaande rollen en verantwoordelijkheden van burgers, bedrijven en overheid: uitgangspunt is dat voorkomen moet worden dat activiteiten van enkelen nadelige gevolgen (kunnen) hebben voor velen. Daarom worden bepaalde activiteiten gebonden aan vergunningen of algemene regels (waarbij regulering met algemene regels de voorkeur verdient).
- Aansluiten bij de bestaande bestuurlijke taakverdeling: uitgangspunt is dat de gemeente primair verantwoordelijk is en blijft voor de zorg van de fysieke leefomgeving (‘decentraal, tenzij’). In een aantal situaties is om pragmatische redenen of omwille van doelmatigheid gekozen voor een toedeling van een taak aan een ander bestuursorgaan.
- Vertrouwen: uitgangspunt is meer ruimte voor maatschappelijke initiatieven, betere betrokkenheid van de maatschappij bij besluitvormingsprocessen en minder regels gericht op de verzekering van professioneel gedrag van overheden.
- Toezicht en handhaving: uitgangspunt is dat in het kader van de stelselherziening geen ingrijpende vernieuwing van het handhavingsinstrumentarium nodig is. Waar initiatiefnemers zelf of door het inschakelen van derde private partijen actief zorgen voor een continue borging van de naleving van regels, kan overheidstoezicht worden teruggebracht.

Bij de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving, en dus ook van dit besluit, zijn verder de afsprakenkaders[7] met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van waterschappen (UvW) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) betrokken.

2.2.2 Herimplementatie Europees recht en internationale verdragen

Het Europees recht en internationale verdragen vormen een belangrijk uitgangspunt. De implementatie van EU-richtlijnen in nationale regelgeving vereist veelal het stellen van procedurele regels. EU-verordeningen hebben directe werking, maar nationaal moeten onderdelen uitgewerkt worden, zoals het bepalen van de bestuursorganen die de bestuurstaken vervullen die de verordening vereist. Ook verdragen vergen vaak uitwerking in nationale regelgeving om nakoming van de internationale plicht te waarborgen.

De volgende EU-richtlijnen en verdragen worden geheel of gedeeltelijk uitgewerkt in dit besluit:[8]

- het Europees landschapsverdrag[9];
- de habitatrichtlijn;
- de kaderrichtlijn afvalstoffen;
- de kaderrichtlijn mariene strategie;
- de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning;
- de kaderrichtlijn water;
- het Londen-protocol;
- de mer-richtlijn;
- het PRTR-protocol[10];
- de PRTR-verordening;

---

[7] VNG: https://vng.nl/files/vng/20130215-afsprakenkader-omgevingswet-vng-ienm.pdf,
IPO: https://omgevingswet.pleio.nl/file/download/20775832,
UvW: https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2014/07/afsprakenkader-Omgevingswet-Unie-van-Waterschappen-d.d.-5-juni-2013-definitief.pdf.

[8] In deze toelichting wordt waar mogelijk gebruikt gemaakt van de verkorte benamingen uit onderdeel B van de bijlage bij artikel 1.1 van de wet en onderdeel B van bijlage I bij dit besluit.

[9] Het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees landschapsverdrag (Trb. 2005, 23).

[10] Het op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (Trb. 2003, 153; Trb. 2007, 95).

- de richtlijn industriële emissies;
- de richtlijn inspraak en toegang tot de rechter[11];
- de richtlijn luchtkwaliteit;
- de richtlijn omgevingslawaai;
- de richtlijn overstromingsrisico's;
- de richtlijn stedelijk afvalwater;
- de richtlijn toegang tot milieu-informatie;
- de richtlijn winningsafval;
- het SEA-protocol;
- de Seveso-richtlijn;
- de smb-richtlijn;
- het verdrag van Aarhus;
- het verdrag van Espoo;
- het verdrag van Granada;
- het verdrag van Valletta;
- het werelderfgoedverdrag;
- de zwemwaterrichtlijn.

2.2.3 Uitgangspunten bij dit besluit

De algemene uitgangspunten zoals hierboven beschreven zijn van toepassing voor dit besluit. Enkele uitgangspunten komen op verschillende plaatsen terug en zijn daarmee meer sturend voor dit besluit. Het gaat dan om flexibiliteit en vertrouwen.

Flexibiliteit

Flexibiliteit, in de vorm van afwegingsruimte en maatwerkmogelijkheden, ligt vooral bij de bestuursorganen. Het geeft bestuursorganen aan de voorkant en aan de achterkant van het beleidsproces ruimte om zelf invulling aan hun rol te geven. Dit uitgangspunt speelt een belangrijke rol bij de projectprocedure (bijvoorbeeld het wel of niet toepassen ervan, keuze voor een voorkeursbeslissing, wijze van participatie), en de financiële zekerheidsstelling (bijvoorbeeld of financiële zekerheid moet worden gesteld).

Vertrouwen

Een tweede belangrijk uitgangspunt is vertrouwen. Vertrouwen kent drie onderdelen: vertrouwen in initiatiefnemers, van burgers in de overheid en tussen overheden. Voor de regeling van het bevoegd gezag, de projectprocedure, de financiële zekerheidsstelling en de algemene procedurele bepalingen is vertrouwen een belangrijk uitgangspunt:

- De regeling voor het bevoegd gezag en de betrokkenheid van andere bestuursorganen gaat uit van vertrouwen tussen bestuursorganen: het aangewezen bevoegd gezag houdt rekening met alle belangen, ook die van andere bestuursorganen. Dit is al vastgelegd in artikel 2.2 van de wet en heeft daarom geen nadere uitwerking in dit besluit nodig.
- De projectprocedure gaat op vergelijkbare wijze uit van vertrouwen tussen overheden, maar ook van vertrouwen van burgers in de overheid. Dat laatste komt tot uitdrukking in de participatie die het bevoegd gezag van de projectprocedure zal uitvoeren. Er gelden aanvullende eisen die leiden tot een bewust afgewogen aanpak van participatie. Wel wordt het aan het betreffende bestuursorgaan gelaten hoe participatie wordt aangepakt, passend bij de aard en omvang van het project en de bestuurscultuur.
- Bij financiële zekerheidsstelling gaat het ook om het vertrouwen in de burger als initiatiefnemer. De initiatiefnemer kan bij het bevoegd gezag aangeven welke vorm van financiële zekerheid zijn voorkeur heeft. Het bevoegd gezag kan alleen gemotiveerd afwijken van die voorkeur, bijvoorbeeld omdat de voorkeursvorm onvoldoende zekerheid biedt.
- De algemene procedurele bepalingen hanteren vooral het vertrouwen tussen overheden als uitgangspunt. Regels voor de afstemming tussen overheden zijn voor het merendeel weggelaten.

Naast de algemene uitgangspunten bestuurlijke taakverdeling en vertrouwen gelden voor de regeling van de aanwijzing van het bevoegd gezag nog drie andere uitgangspunten. Allereerst geldt de regel: één loket, één bevoegd gezag, één besluit. Een ander uitgangspunt is: 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag'. Tot slot heeft het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' een rol gespeeld bij de aanwijzing van het bevoegd gezag.

[11] 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 (PbEU 2003, L 156).

2.3 Hoofdkeuzes van dit besluit

Het Omgevingsbesluit bevat de organieke en procedurele uitwerking van de Omgevingswet. Er zijn in het Omgevingsbesluit drie thema's aan te wijzen:
- de toedeling van bevoegdheden bij de omgevingsvergunning;
- procedures;
- overige onderwerpen.

In deze paragraaf wordt voor deze thema's aangegeven wat de hoofdkeuzes zijn geweest.

2.3.1 Hoofdkeuze bij toedeling van bevoegdheden bij de omgevingsvergunning

Als er sprake is van een publieke verantwoordelijkheid, zoals de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning, dan moet de wet de zorg zoveel mogelijk toedelen aan een specifiek onderdeel van de overheid (gemeente, waterschap, provincie of het Rijk). Uitgangspunt van de nieuwe bevoegdheidsverdeling is aansluiten bij de bestaande bestuurlijke verhoudingen. De stelselherziening brengt daarom geen wijzigingen aan het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' dat met zich brengt dat de taken voor de fysieke leefomgeving in de eerste plaats bij de gemeenten liggen, of bij de waterschappen waar het gaat om het waterbeheer. Gemeenten zijn dus primair bevoegd, tenzij er een reden is om een ander bestuursorgaan bevoegd te maken (subsidiariteitsbeginsel). Dit beginsel is verankerd in artikel 2.3 van de wet. Hoewel dit uitgangspunt van de stelselherziening grote verschuivingen in de bevoegdheidsverdeling uitsluit, is in dit besluit wel geprobeerd om de bevoegdheidsverdeling logischer, eenvoudiger en inzichtelijker te maken.

De bevoegdheidsverdeling op grond van de voormalige Wabo was historisch gegroeid en was inmiddels op een aantal punten strijdig met het uitgangspunt 'decentraal, tenzij'. Bovendien leidde de manier waarop de bevoegdheden juridisch waren vastgelegd in de praktijk vaak tot discussie. Daarom is in dit besluit gekozen voor een betere aansluiting tussen de categorieën van vergunningplichtige activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving en de bevoegdheidsverdeling in dit besluit, waarbij zo veel mogelijk één bevoegd gezag per categorie vergunningplichtige activiteiten wordt aangewezen. Hiermee wordt de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht vergroot.

De uitwerking van de toedeling van bevoegdheden in dit besluit ligt op vier vlakken:
- de bevoegdheid tot het verlenen van omgevingsvergunningen;
- het adviesrecht (wel of niet met instemming) van bestuursorganen over de besluiten waarvoor zij niet zelf bevoegd zijn;
- de bevoegdheid tot handhaving van die besluiten;
- complexe bedrijven.

Bevoegdheid tot het verlenen van omgevingsvergunningen

Het vertrekpunt in de wet is dat gemeenten het bevoegd gezag zijn voor activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De uitzonderingen op deze hoofdregel worden in dit besluit geregeld. De wet regelt dat voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen wateractiviteiten een aparte vergunning moet worden aangevraagd. Dit besluit wijst daarvoor alle wateractiviteiten aan. Daarom kent dit besluit twee aparte bevoegdheidsverdelingen: één voor wateractiviteiten en één voor alle andere activiteiten. Voor beide soorten activiteiten bevat dit besluit een regeling voor enkelvoudige aanvragen (de aanvraag heeft betrekking op één vergunningplichtige activiteit) en meervoudige aanvragen (de aanvraag heeft betrekking op verschillende vergunningplichtige activiteiten).

Dit besluit bevat een heldere en sluitende regeling voor het beslissen op aanvragen om vergunningen. Uitgangspunt hierbij is dat de gebruiker centraal staat: één loket, één bevoegd gezag en één besluit. Zo is voor iedere aanvraag om een omgevingsvergunning op voorhand duidelijk welk bestuursorgaan bevoegd is de omgevingsvergunning te verlenen. De regeling voor het bevoegd gezag draagt daarmee bij aan verschillende doelen van de verbetering van het stelsel omgevingsrecht: er is sprake van een grotere inzichtelijkheid en voorspelbaarheid van de bevoegdheidsverdeling en een samenhangende benadering. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan versnelling van de besluitvorming.

Een aantal vergunningenstelsels dat buiten het bereik van de voormalige Wabo viel, is binnen de werkingssfeer van de Omgevingswet gebracht, zoals vergunningen voor ontgrondingen en beperkingengebiedactiviteiten bij wegen en spoorwegen. Hierdoor kan voor nagenoeg ieder initiatief met gevolgen voor de fysieke leefomgeving één gecombineerde aanvraag worden ingediend, waarvoor één vergunning wordt verleend door maar één bevoegd gezag, of kunnen gecoördineerde vergunningen door één coördinerend bestuursorgaan worden verleend. Deze gecombineerde vergunningverlening draagt bij aan administratieve lastenverlichting en vermindering van bestuurlijke

drukte rond activiteiten in de fysieke leefomgeving. Bovendien dwingt dit het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning tot een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Het bevoegd gezag maakt een integrale afweging, waarbij de beoordelingsregels voor alle relevante vergunningplichtige activiteiten worden toegepast.

Adviesrecht

De betrokkenheid van bestuursorganen die niet zelf het bevoegd gezag zijn, kan vorm krijgen door een recht op advies of een recht op advies met instemming. Wat betreft het recht op advies en advies met instemming is – gelet op de uitgangspunten van de stelselherziening – voortgebouwd op de situatie zoals deze voor de stelselherziening bestond. Dit betekent dat dit besluit aansluit bij de bestaande taakverdeling en daarnaast uit gaat van vertrouwen tussen overheden. Wanneer sprake is van advies, is het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning verplicht dit te vragen, maar mag het gemotiveerd afwijken van het advies. Wanneer sprake is van advies met instemming mag de omgevingsvergunning niet worden verleend voordat het betrokken bestuursorgaan met de desbetreffende onderdelen daarvan heeft ingestemd.

Advies met instemming is met name toegepast in gevallen waarbij met de introductie van de omgevingsvergunning een sectorale vergunningplicht is vervallen. Advies met instemming is ook van toepassing verklaard op met een vergunningplicht vergelijkbare bevoegdheden uit het oude milieurecht, zoals de verklaringen van geen bedenkingen uit de voormalige Wabo. Hiermee wordt recht gedaan aan de bestaande bestuurlijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, één van de uitgangspunten van de stelselherziening. Wanneer in het voormalige omgevingsrecht geen sprake was van een sectorale vergunningplicht of een daarmee vergelijkbaar instrument wordt de betrokkenheid van bestuursorganen bij omgevingsvergunningen in dit besluit in principe vormgegeven via het adviesrecht.

De bestuursorganen die het recht op advies of advies met instemming hebben gekregen, hebben dit nodig om hun eigen taken uit te kunnen oefenen en hun verantwoordelijkheden waar te maken. Bestuursorganen met advies of advies met instemming leveren inbreng en expertise over de activiteit in kwestie aan het bestuursorgaan dat de vergunning verleent. Zij mogen hun instemming alleen aan de vergunning onthouden wanneer die strijdig is met de belangen op grond waarvan het instemmingsrecht was toebedeeld. Het bestuursorgaan dat de vergunning verleent, is en blijft verantwoordelijk voor het maken van een integrale belangenafweging.

Handhaving van vergunningen

Voor de bevoegdheden voor handhaving van vergunningen voor activiteiten geldt volgens artikel 18.2, tweede lid, van de wet dat het bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning ook bevoegd is voor het toezicht op de naleving daarvan en de handhaving. Hierdoor heeft de initiatiefnemer in principe te maken met één bevoegd gezag voor het gehele vergunningentraject. Dit leidt tot een samenhangende benadering van toezicht en handhaving. Ook vormt dit een stimulans voor intensievere samenwerking tussen toezichthoudende overheden. Dit besluit regelt een beperkt aantal uitzonderingen op deze hoofdregel. Het bestuursorgaan dat advies met instemming heeft verleend, mag handhaven op de onderdelen van deze vergunning waarmee is ingestemd. Het gaat om situaties waarin dit leidt tot doelmatiger toezicht en handhaving.

Complexe bedrijven

Dit besluit bevat in artikel 3.10 een ‘eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag’ regel voor complexe bedrijven. Complexe bedrijven zijn activiteiten met bovenlokale gevolgen, die voor het overgrote merendeel onder Europees recht vallen. Het gaat in hoofdzaak om ippc-installaties met bovenlokale milieugevolgen, zoals chemische industrie en grote energiecentrales (> 50 MW), en om Seveso-inrichtingen.

Zowel de richtlijn industriële emissies als de Seveso-richtlijn vereisen een integrale beoordeling van deze bedrijven. In dit besluit wordt daarom voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor complexe bedrijven geregeld dat deze altijd door één bevoegd gezag worden afgehandeld, ook wanneer deze in een later stadium worden aangevraagd. Het bevoegd gezag voor het complexe bedrijf wordt ook bevoegd gezag voor alle andere vergunningplichtige activiteiten en voor alle algemeen geregelde activiteiten die plaats vinden op dezelfde locatie als de milieubelastende activiteit zoals die uit de vergunning volgt. Bovendien wordt het adviesrecht met instemming van het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot afwijkactiviteiten ten aanzien van complexe bedrijven ingeperkt, voor zover deze afwijkactiviteiten verband houden met het voorkomen en beperken van verontreiniging. Hiermee wordt geregeld dat lokale ruimtelijke afwegingen niet de bovenlokale milieuafweging op grond van de Europese richtlijnen kunnen doorkruisen.

2.3.2 Hoofdkeuzes bij procedures

In dit besluit zijn de procedurele regels opgenomen van de instrumenten, in aanvulling op wat in de Omgevingswet en in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is opgenomen. Het gaat om de procedurele bepalingen van de projectprocedure, milieueffectrapportage, de omgevingsvergunning en overige procedurele regels.

Projectprocedure

De projectprocedure draagt bij aan een snellere en betere besluitvorming. Beter omdat in een vroege fase van de planvorming participatie plaatsvindt. Hierdoor komen alle belangen vroeg in het proces in beeld en kunnen deze volwaardig worden afgewogen. Participatie leidt daarnaast tot snellere besluitvorming: investeren aan de voorkant verdient zich later terug. Het projectbesluit integreert en coördineert de besluitvorming, waardoor veel minder toestemmingen nodig zijn voor de uitvoering van het project en leidt ook daarom tot een snellere besluitvorming. Beide elementen leiden tot een samenhangende benadering van publieke projecten in de fysieke leefomgeving, die van nationaal, provinciaal, of van waterschapsbelang zijn.

Bij de uitwerking van de projectprocedure in dit besluit zijn participatie, bestuurlijke afwegingsruimte en integrale besluitvorming de leidende elementen. Er zijn nadere regels gesteld aan de kennisgeving van het voornemen, aan de voorkeursbeslissing, aan het projectbesluit en aan de wijze waarop derde partijen worden betrokken (participatie). Het bevoegd gezag heeft hierbij de ruimte om participatie te laten aansluiten bij de aard en omvang van de opgave. Voor integrale besluitvorming zijn andere besluiten aangewezen, die in het projectbesluit kunnen worden meegenomen.

Alleen voor projecten waarvoor het Rijk bevoegd gezag is, zijn in de wet gevallen aangewezen waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht is. Daarbij is aangesloten bij die gevallen waar op basis van de ervaring met de Tracéwet op voorhand duidelijk is dat een voorkeursbeslissing meerwaarde heeft. In andere gevallen wordt per project beoordeeld of een voorkeursbeslissing meerwaarde heeft. Dit voorkomt onnodige bestuurslasten en draagt bij aan het creëren van bestuurlijke afwegingsruimte.

Milieueffectrapportage

De milieueffectrapportage (mer) is een belangrijk hulpmiddel bij de besluitvorming. In de Omgevingswet is de basis voor de regelgeving voor mer opgenomen. Dit besluit bevat de nadere uitwerking. Uitgangspunten bij de regelgeving zijn de relevante EU-richtlijnen en verdragen. Op basis van het uitgangspunt van vertrouwen in de professionaliteit van het bevoegd gezag zijn enkele bepalingen geschrapt, die het onderling verkeer tussen overheden regelen. De regelgeving is meer inzichtelijk door onderscheid te maken tussen plan-mer, project-mer en grensoverschrijdende mer. De aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten is samengevoegd in één overzicht, waarmee het gebruiksgemak is verbeterd.

Omgevingsvergunning

Dit besluit regelt de totstandkomingsprocedure van de omgevingsvergunning. De hoofdkeuze is dat zoveel mogelijk de reguliere voorbereidingsprocedure wordt gevolgd en dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure alleen wordt gevolgd als er sprake is van een internationaalrechtelijke verplichting, waarbij het verdrag van Aarhus een grote rol speelt, of enkele andere activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden. Dit onderscheid in procedures zorgt voor een hanteerbaar omgevingsrecht dat geen nodeloos zware procedures voorschrijft. Dit draagt op twee manieren bij aan de doelen van de stelselherziening. Daar waar de reguliere procedure geldt, kan het bevoegd gezag snel besluiten op een aanvraag, wat zorgt voor een groter gebruiksgemak en ook voorspelbaarheid van het omgevingsrecht. De uitgebreide procedure geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om een bredere belangenafweging te maken en deze ook voor te leggen aan het publiek in een zienswijzenprocedure. Hiermee worden bezwaren eerder kenbaar en kunnen deze worden meegewogen in de besluitvorming. Dit draagt bij aan draagvlak en kan bovendien latere bezwaren voorkomen. Op deze manier draagt dit bij aan snellere en betere besluitvorming en een grotere bestuurlijke afwegingsruimte.

Overige procedurele regels

Om het gebruiksgemak te vergroten, moet het omgevingsrecht in dienst staan van alle betrokkenen bij het nemen van een besluit door een bestuursorgaan. Enerzijds moet voortvarend besluitvorming tot stand komen, anderzijds moeten alle mogelijke belangen die een rol kunnen spelen in de besluitvorming meegenomen kunnen worden. De Awb vormt het vertrekpunt voor de inzet van instrumenten uit de wet.

Bij de besluitvorming over de toelaatbaarheid van activiteiten in de fysieke leefomgeving worden overheden geacht in staat te zijn belangen af te wegen. De afstemming en samenwerking met andere overheden moet daarbij vanzelfsprekend zijn. Dit vertrouwen tussen bestuursorganen komt in het bijzonder tot uiting bij het schrappen van een groot aantal afstemmingsverplichtingen. Het gaat hierbij vooral om evaluatie- en rapportageplichten en voorgeschreven overlegmomenten.

Dit betekent dat bestuursorganen elkaar waar nodig op een adequate wijze bij besluiten moeten betrekken, zonder dat de wijze waarop dat gebeurt gedetailleerd wordt gereguleerd. Dit is geregeld in de algemene bepalingen uit de Awb en de algemene afstemmingsbepaling die is opgenomen in artikel 2.2 van de wet. 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. Daarnaast vragen Europese richtlijnen in sommige gevallen om extra procedurele waarborgen. Dit besluit bevat daarom een geharmoniseerd, samenhangend en compact pakket aan procedurele bepalingen die zijn toegespitst op gebruikers (overheden die een besluit moeten nemen en initiatiefnemers die dit aanvragen).

Dit besluit omvat ook de regels voor participatie. Deze komen bij de verschillende instrumenten terug. In paragraaf 3.4 zijn de uitgangspunten over de invulling van participatie in de Omgevingswet en dit besluit nader toegelicht.

2.3.3 Hoofdkeuzes bij overige onderwerpen

Dit besluit bevat de bepalingen voor kostenverhaal, financiële bepalingen en digitale voorzieningen.

Kostenverhaal (grondexploitatie)

De regeling voor kostenverhaal (grondexploitatie) in hoofdstuk 12 van de Omgevingswet zorgt ervoor dat gemeenten of andere decentrale overheden de kosten voor onder meer het bouwrijp maken, de riolering en de straatverlichting kunnen verhalen op initiatiefnemers. In verreweg de meeste gevallen wordt voorafgaand aan het verlenen van toestemming voor een activiteit een overeenkomst met de initiatiefnemer afgesloten en is kostenverhaal niet nodig. Als sprake is van gemeentelijk grondbezit kunnen de kosten ook worden verhaald via de gronduitgifte. Voor de gevallen waarin het verhalen van kosten niet ‘anderszins verzekerd’ is, vormt de regeling voor kostenverhaal een stok achter de deur.

Financiële bepalingen

Dit besluit wijst de gevallen aan waarvoor het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunning een voorschrift kan verbinden, inhoudende dat degene die een activiteit verricht die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben, financiële zekerheid moet stellen.

Financiële zekerheid kan worden opgelegd voor het nakomen van in de omgevingsvergunning geldende verplichtingen. Deze zekerheidsstelling is in ieder geval van belang wanneer het gaat om voorschriften die moeten worden nagekomen na het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten of na een faillissement. Met de financiële zekerheidsstelling wordt dan geborgd dat er voldoende financiële middelen zijn om voorschriften na te komen of eventuele aansprakelijkheid af te dekken.

Financiële zekerheid kan ook worden opgelegd ter dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Met een financiële zekerheidsstelling kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat de kosten voor het opruimen of herstellen van die schade op de samenleving drukken, in plaats van op de vergunninghouder. Dit geeft invulling aan het beginsel ‘de vervuiler betaalt’.

Voor de aanwijzing van de gevallen is aansluiting gezocht bij activiteiten waarvoor op grond van de Waterwet en Ontgrondingenwet financiële zekerheidsstelling kon worden gesteld. Daarnaast is voor majeure risicobedrijven (bedrijven binnen de chemische industrie die een ippc-installatie, als genoemd in bijlage 1, categorie 4, bij de richtlijn industriële emissies, exploiteren en bedrijven die onder de Seveso-richtlijn vallen) de mogelijkheid tot financiële zekerheidsstelling toegevoegd.

In het besluit is niet bepaald welke vorm de financiële zekerheidsstelling moet hebben. In beginsel wordt de voorkeur van de initiatiefnemer door het bevoegd gezag gevolgd als de gekozen vorm voldoende zekerheid biedt. Hiermee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van flexibiliteit en vertrouwen in zowel de initiatiefnemer als de overheid.

Digitale voorzieningen

Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen werken samen aan het Digitaal Stelsel Omgevingswet

(DSO): een samenhangend en samenwerkend geheel van, vooral bestaande, digitale voorzieningen. Met een metafoor is het streefbeeld van het DSO als volgt te verwoorden: met één klik op de kaart weet de gebruiker welke regels er binnen een bepaald gebied van kracht zijn en kan daar ook gegevens over de fysieke omgevingskwaliteit raadplegen. Met het amendement Smaling[12] is de eerste steen voor de juridische verankering van het DSO in de Omgevingswet gelegd. Maar met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal nog een aantal belangrijke grondslagen in de Omgevingswet moeten worden toegevoegd voor het DSO. Duidelijk is wel dat de landelijke voorzieningen voor de ontsluiting van de omgevingsdocumenten en het indienen van vergunningsaanvragen en meldingen in het DSO zullen opgaan.

Cruciaal is de beschikbaarheid van bruikbare informatie. In dit besluit komt deze ambitie vooral tot uitdrukking door omgevingsdocumenten aan te wijzen, waardoor de desbetreffende documenten in het Digitaal Stelsel Omgevingswet worden opgenomen. Het digitaal eenvoudig ontsluiten van omgevingsdocumenten bevordert het gebruiksgemak van het omgevingsrecht.

De afgelopen jaren is ook dankzij het Omgevingsloket Online en de Activiteitenbesluit internetmodule het aantal digitale vergunningaanvragen en meldingen door burgers en bedrijven toegenomen. Dit vermindert procedurele lasten van de verwerking, vereenvoudigt de vorming en het beheer van dossiers en stimuleert kennisdeling tussen partijen. Het is de ambitie om de digitale dienstverlening en informatievoorziening van de overheid te versterken. Daarin past ook de plicht voor bedrijven om een vergunningaanvragen, gegevens en bescheiden of meldingen digitaal in te dienen. Eindbeeld is in ieder geval dat in 2024 alle aanvragen, gegevens en bescheiden en meldingen door bedrijven digitaal moet worden ingediend. De plicht zal pas in werking treden als aan enkele voorwaarden is voldaan, zoals een effectief digitaal stelsel en een minimaal aantal aanvragen en meldingen dat al digitaal wordt ingediend.

3 Doorsnijdende thema's

3.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven is er voor gekozen om de regels te bundelen in vier AMvB's, elk gekoppeld aan de doelgroep en het type regelgeving. Voor sommige onderwerpen heeft dat tot gevolg dat de toelichting verspreid is over verschillende besluiten. Maar voor enkele gevallen is het wenselijk dat één totaalbeeld wordt gegeven, waarbij weer verwezen kan worden naar de deelonderwerpen, om zo bij te dragen aan het algemeen begrip van deze onderwerpen. Die beschrijving staat in dit hoofdstuk. In dit besluit gaat het om de onderwerpen: het omgevingsplan, de Noordzee en participatie. In hoofdstuk 3 van de toelichting op het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt nader ingegaan op drie onderwerpen, te weten: 'bijdrage van de AMvB's aan het bereiken van de doelen van de wet', 'veiligheid, gezondheid, omgevingskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit' en 'sturen op de verdeling van gebruiksruimte onder de Omgevingswet'.

3.2 Het omgevingsplan

Op verschillende plaatsen is in de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet aandacht geschonken aan het omgevingsplan en de werking daarvan. Tijdens de voorbereiding van de AMvB's zijn door verschillende partijen veel vragen gesteld over het omgevingsplan. Hierna wordt aan de suggesties om de belangrijkste kenmerken en de werking van het omgevingsplan toe te lichten, gevolg gegeven. Er zullen daarbij ook onderwerpen aan de orde komen die al eerder in de wetsgeschiedenis zijn toegelicht. Verder wordt aandacht besteed aan nieuw opgeworpen vragen en kanttekeningen die tijdens de voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving naar voren zijn gebracht.

In het omgevingsplan stellen gemeenten hun regels op het terrein van de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan komt in de plaats van de vele bestemmingsplannen die gemeenten vaak hebben en zal ook regels op het terrein van de fysieke leefomgeving bevatten die nu nog in andere gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. De Omgevingswet geeft gemeenten de ruimte om omgevingsplannen 'globaler en flexibeler' in te richten dan bestemmingsplannen die gebaseerd zijn op de Wet ruimtelijke ordening. Daardoor kan het omgevingsplan een bestendiger kader vormen voor de beoordeling van initiatieven, ook in dynamische gebieden. Het meest in het oog springende verschil tussen het omgevingsplan en het bestemmingsplan is de bredere reikwijdte van het omgevingsplan. Het omgevingsplan wordt in onderwerp niet begrensd door 'een goede ruimtelijke ordening' maar kan regels bevatten die het gehele domein van de fysieke leefomgeving bestrijken. Daarnaast zullen de regels in het omgevingsplan in beginsel naar vorm, inhoud en motivering meer dan de regels van een bestemmingsplan vergelijkbaar zijn met de regels over de fysieke leefomgeving die in 'gewone'

[12] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 89.

gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Zo zal het omgevingsplan in beginsel – binnen dezelfde randvoorwaarden als die gelden voor andere algemeen verbindende voorschriften – zowel verbods- als gebodsbepalingen kunnen bevatten. Ook zullen bijzondere constructies, zoals de voorwaardelijke verplichting, op dezelfde manier als vergelijkbare verplichtingen in andere verordeningen gewoon als regels kunnen worden opgenomen. Ook kan het omgevingsplan regels bevatten waarmee activiteiten aan een vergunningplicht worden gebonden. Anders dan in een bestemmingsplan is dat niet beperkt tot aanlegwerken en aanlegwerkzaamheden of het slopen van bouwwerken. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om het gebruik van gronden en bouwwerken of het bouwen en instandhouden van bouwwerken. Het instrument van de vergunning is een belangrijk flexibiliteitsinstrument in het omgevingsplan. Beoordelingsregels voor de vraag of een vergunning kan worden verleend, hoeven niet voorspelbaar en mechanisch toepasbaar te zijn. De vraag of een vergunning kan worden verleend hoeft dus niet op voorhand met objectieve termen voorspelbaar te zijn. Bij vaststelling van een omgevingsplan hoeft, anders dan bij een bestemmingsplan, niet te worden aangetoond dat toegedeelde functies binnen tien jaar zullen worden verwezenlijkt. Ook is het niet vanzelfsprekend dat bestaande situaties bij wijziging van het omgevingsplan onder een regime van standaard eerbiedigend overgangsrecht worden gebracht. Omdat het omgevingsplan het instrument is dat op grond van de Omgevingswet het bestemmingsplan zal vervangen, zal in deze toelichting hoofdzakelijk dieper worden ingegaan op de punten waarop het omgevingsplan verschilt van het bestemmingsplan. Dit mede omdat het de bedoeling is dat de mogelijkheden die de wet beoogt te bieden om het omgevingsplan globaler en flexibeler in te kunnen richten als dat voor bepaalde locaties wenselijk wordt geacht, benut kunnen worden. Daartoe zal het nodig zijn dat de vaste jurisprudentielijnen die op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet ruimtelijke ordening zijn ontstaan over het bestemmingsplan over aspecten als uitvoerbaarheid, geobjectiveerde normen en nadere afwegingsmomenten, overgangsrecht en toelatingsplanologie, worden verlaten.

In het onderstaande wordt achtereenvolgens ingegaan op de volgende onderwerpen:
- Het omgevingsplan binnen de stelselherziening.
- Bestanddelen van een besluit tot vaststellen van een omgevingsplan.
- Digitale opzet van het omgevingsplan.
- Rechtskarakter van het omgevingsplan.
- Mer-plicht en het omgevingsplan.
- Verschijningsvorm van regels in het omgevingsplan.
- Afwijken van het omgevingsplan met de omgevingsplanactiviteit.
- Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor bouwwerken.
- Het omgevingsplan, milieubelastende activiteiten en het reguleren van (milieu)gebruiksruimte.
- Actualiteit van het omgevingsplan.
- Bevoegd gezag en delegatiemogelijkheden.
- Het omgevingsplan in verhouding tot andere instrumenten.
- Toewerken naar één omgevingsplan per gemeente (overgangsrecht).

Om een totaalbeeld te kunnen geven wordt, waar relevant, ook ingegaan op de stand van het denken over enkele wijzigingen van de Omgevingswet die worden overwogen.

3.2.1 Het omgevingsplan binnen de stelselherziening

Het omgevingsplan bevat de gemeentelijke regels over de fysieke leefomgeving. Het is daarmee een belangrijk instrument waarmee de doelen uit artikel 1.3 van de wet op gemeenteniveau worden uitgewerkt, geoperationaliseerd en juridische doorwerking krijgen naar burgers en bedrijven. Zoals volgt uit artikel 1.3 in samenhang met artikel 4.2 van de wet dienen voor duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu in het omgevingsplan regels te worden gesteld. Als onderdeel van die regels moeten functies aan locaties worden toegedeeld en regels worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De regels dienen gericht te zijn op het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Deze doelen zullen in het omgevingsplan in onderlinge samenhang beschouwd en afgewogen moeten worden. De omgevingsplannen van alle gemeenten samen zullen in belangrijke mate bepalen hoe de kwaliteit en de gebruiksmogelijkheden van de fysieke leefomgeving zich in Nederland gaan ontwikkelen. Het omgevingsplan is daarmee één van de belangrijkste operationele instrumenten in de Omgevingswet.

Zoals is beschreven in paragraaf 2.1.2 van deze toelichting, vormt het omgevingsplan een van de instrumenten waarin beleid, dat zijn neerslag heeft gevonden in omgevingsvisies en instructieregels, doorwerkt en dat door het stellen van regels sturing geeft aan het verrichten van activiteiten in de fysieke leefomgeving. Daartoe kan het omgevingsplan in beginsel alle regels bevatten die nodig

worden geacht met het oog op de maatschappelijke doelen van de wet[13]. De regels in het omgevingsplan gaan altijd over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de wet. Een deel van de regels zal bovendien zien op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in de zin van artikel 4.2, eerste lid van de wet. De regels waarmee functies aan locaties worden toegedeeld, in samenhang met de regels waarmee activiteiten worden gereguleerd om evenwicht tussen de toegedeelde functies tot stand te brengen, vormen dus een deelverzameling van regels als bedoeld in artikel 4.1 van de wet. Deze regels vormen volgens de wet een verplicht onderdeel van het omgevingsplan. Het is aan het orgaan dat het omgevingsplan vaststelt om te bepalen of een onderwerp wordt geregeld met regels als bedoeld in artikel 4.1 of met regels als bedoeld in artikel 4.2.

De functionaliteit van het omgevingsplan wordt – anders dan het bestemmingsplan onder het oude recht – niet begrensd door 'het belang van een goede ruimtelijke ordening'. Het motief van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is breder. Het omgevingsplan kent een bredere reikwijdte en regelt meer onderwerpen dan voorheen het bestemmingsplan. Dat zullen voor een deel onderwerpen zijn die nu in verschillende gemeentelijke verordeningen zijn ondergebracht. Door alle onderwerpen die van belang zijn voor de fysieke leefomgeving bij elkaar te brengen in het omgevingsplan kunnen deze meer in onderlinge samenhang worden geregeld[14]. In plaats van het toedelen van bestemmingen aan gronden zal het omgevingsplan functies aan locaties toedelen. De term 'functie' heeft een ruimere betekenis en beperkt zich niet tot de planologische connotatie van het begrip 'bestemming'. 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. Met de toedeling van functies aan locaties vervult het omgevingsplan een sleutelrol in de overheidszorg voor het verenigen van het gebruiken en het ontwikkelen van de fysieke leefomgeving. Het belang van een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving staat daarbij voorop. Het vinden van een goede balans tussen het beschermen en het benutten van de fysieke leefomgeving komt primair tot uiting in de in artikel 4.2, eerste lid, van de wet neergelegde taak om met het omgevingsplan te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en het stellen van nadere regels die met het oog daarop nodig zijn. Daarbij gaat het niet alleen om regels over bebouwingsmogelijkheden en het gebruik van gronden en bouwwerken. In samenhang daarmee kan aan gebouwen of terreinen ook een gemeentelijke of provinciale monumentenstatus worden gegeven door het toedelen van deze functie aan een locatie, kunnen regels worden gesteld over geluid- en lichthinder, het aantal te realiseren parkeerplaatsen op eigen terrein, laad- en losmogelijkheden, openingstijden voor horecagelegenheden, enzovoort. Het omgevingsplan is primair het instrument waarin wordt bepaald waar bedrijven, winkels, horeca, maatschappelijke functies enzovoort zich kunnen vestigen. Bij besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan dient de gemeenteraad te kunnen verantwoorden waarom bepaalde functies onder daarbij gestelde regels al dan niet aan locaties worden toegedeeld, rekening houdend met alle betrokken belangen.

Naast het uit de wet voortvloeiende vereiste van een evenwichtige functietoedeling, moet een omgevingsplan ook voldoen aan instructieregels die voor omgevingsplannen in hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en in de omgevingsverordening van de provincie zijn neergelegd. Met deze instructieregels wordt voor een deel de 'speelruimte' bepaald, waarbinnen de gemeenteraad zijn regelgevende taak over de fysieke leefomgeving uitoefent. De toedeling van functies aan locaties en het met het oog hierop stellen van regels in het omgevingsplan zullen, door het in acht nemen van de instructieregels, een evenwicht tussen de door het Besluit kwaliteit leefomgeving beschermde belangen en de toegekende functies en gestelde regels moeten bewerkstelligen. Zo zal bij de toedeling van een functie die gevolgen kan hebben voor een watersysteem het waterbelang moeten worden meegewogen en zullen de opvattingen van het bestuursorgaan dat belast is met het beheer van het watersysteem hierbij moeten worden betrokken. Ook zullen regels gesteld worden ter bescherming van het daarvoor in aanmerking komend cultureel erfgoed.

Het omgevingsplan is bij uitstek het instrument voor een gebiedsgerichte benadering, waarin de regels op de specifieke kenmerken van locaties kunnen worden afgestemd. Dat is van belang omdat de fysieke leefomgeving in Nederland varieert, er zijn drukbevolkte verstedelijkte gebieden, landelijke gebieden, natuurgebieden en grote wateren. Ook binnen die gebieden is grote variatie. Er zijn fysieke verschillen in bodemgesteldheid, in functies, enzovoort. Ook zijn er verschillen in ontwikkelingsrichting van gebieden, zoals landelijke gebieden waar de bevolking krimpt, de leefbaarheid onder druk staat en leegstand en overprogrammering opgelost moeten worden, tegenover landelijke gebieden

[13] Tenzij sprake is van de situatie als bedoeld in artikel 1.4 en de Omgevingswet niet van toepassing is omdat het onderwerp van regeling uitputtend bij of krachtens een andere wet is geregeld.

[14] Het voornemen is om bij de Invoeringswet artikel 2.7 van de Omgevingswet zodanig aan te passen dat op grond daarvan onderwerpen kunnen worden aangewezen waarover de regels voortaan alleen nog in het omgevingsplan, dus niet langer in een andere gemeentelijke verordening, mogen worden opgenomen.

die steeds meer de invloed van de stad voelen, of stabiele stadswijken tegenover transformatiegebieden. Dat vraagt om sturing op maat, zodat zo goed mogelijk rekening wordt gehouden met lokale omstandigheden en ontwikkelingen.

De wijzigingen in de rijksregulering laten vooral voor locatieafhankelijke onderwerpen meer ruimte voor regulering in het omgevingsplan. Dat geldt bijvoorbeeld voor het reguleren van de milieugebruiksruimte op onderwerpen als geluid, trilling, veiligheid en geur. Ook kan een omgevingswaarde voor bijvoorbeeld geur worden gesteld voor een deel van de gemeente om de kwaliteit van de leefomgeving op dat punt te behouden of verbeteren. De regels in het Besluit activiteiten leefomgeving laten op veel plaatsen ruimte voor lokale regels in het omgevingsplan. In de eerste plaats komt dat omdat in het Besluit activiteiten leefomgeving aanmerkelijk minder onderwerpen worden gereguleerd dan voorheen in het Activiteitenbesluit milieubeheer.[15] Dat geeft gemeenten de ruimte zelf regels te stellen over die onderwerpen. Er kan ook ruimte bestaan om in het omgevingsplan regels op te nemen over een onderwerp waarover wel rijksregels zijn gesteld. Voorwaarde is dan dat aan de regels in het omgevingsplan een ander motief ten grondslag ligt. Gaat het om regels met hetzelfde motief, dan is het stellen van regels in het omgevingsplan alleen mogelijk als dit expliciet in de vorm van maatwerkregels is toegestaan. Met maatwerkregels kunnen aanvullend of in afwijking van het Besluit activiteiten leefomgeving of het Besluit bouwwerken leefomgeving, regels worden gesteld in het omgevingsplan. Voor het Besluit activiteiten leefomgeving geldt dat in beginsel maatwerkregels zijn toegestaan (binnen de daarbij in het besluit opgenomen grenzen), tenzij de mogelijkheid daartoe is uitgesloten. Voor het Besluit bouwwerken leefomgeving geldt de mogelijkheid om maatwerkregels te stellen alleen op onderwerpen waar dit expliciet is aangegeven, wat slechts in beperkte mate het geval is (zie de artikelen 4.7 en 6.10 van dat besluit). Voor het Besluit bouwwerken leefomgeving is een toelichting op de ruimte voor gemeentelijke regels binnen en naast de algemene rijksregels van dat besluit gegeven in de paragrafen 2.3.1 en 6.4 van de nota van toelichting bij dat besluit. Het voorgaande maakt dat het op meer onderwerpen dan voorheen mogelijk is dat gemeenten regels stellen die zijn afgestemd op een locatie. Hierdoor ontstaat meer gemeentelijke afwegingsruimte om ruimtelijke ontwikkelingen te faciliteren en te initiëren.

3.2.2 Bestanddelen van een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan

Alle bestemmingsplannen, inpassingsplannen, beheersverordeningen en enkele andere regelingen worden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet door middel van overgangsrecht het 'omgevingsplan van rechtswege'. Onder de Omgevingswet ontstaat het (eerste) initiële omgevingsplan dus vanzelf. Het ligt voor de hand dat vervolgens dit van rechtswege ontstane initiële omgevingsplan telkens op onderdelen wordt gewijzigd met wijzigingsbesluiten. Deze besluiten wijzigen het omgevingsplan slechts op deelgebieden of delen van de regels. Het is niet uitgesloten dat ook nadien een omgevingsplan in zijn geheel opnieuw wordt vastgesteld. Er ontstaat dan een nieuw (initieel) omgevingsplan, dat vervolgens in de loop der tijd weer met wijzigingsbesluiten zal worden aangepast. In verreweg de meeste gevallen zal het bij een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan echter gaan om een wijziging van het omgevingsplan. Het besluit waarbij een omgevingsplan of een wijziging daarvan wordt vastgesteld zal, net zoals dat bij een besluit tot vaststelling of wijziging van een gewone verordening vaak gebruikelijk is, bestaan uit drie onderdelen. In deel één van het vaststellingsbesluit wordt gemotiveerd om welke redenen het omgevingsplan wordt aangepast. In dit motiveringsdeel wordt aangegeven op welke onderdelen een omgevingsplan wordt aangepast en wordt verwezen naar voor die wijzigingen relevant beleid uit de omgevingsvisie van gemeente, provincie of Rijk. Er wordt toegelicht op welke wijze gevolg is gegeven aan de toepasselijke instructieregels en instructies van de provincie en het Rijk. Er wordt gemotiveerd om welke redenen het besluit voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en er wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop met ingekomen zienswijzen is omgegaan. Als onderdeel van de motivering kunnen ook onderzoeksgegevens en bescheiden als bijlage aan dit deel van het vaststellingsbesluit zijn verbonden. Dit deel van het vaststellingsbesluit zal overeenkomsten vertonen met het algemene deel van de toelichting bij andere verordeningen en met de toelichting bij een bestemmingsplan.

Het tweede deel van het vaststellingsbesluit bestaat uit de regels die deel gaan uitmaken van het omgevingsplan. Vergelijkbaar met een wetswijziging of de wijziging van een verordening, wordt hierin aangegeven op welke wijze de regels van het omgevingsplan worden aangepast. Aangegeven wordt welke regels worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere regels. Ook wordt als onderdeel van de regels door geocoördinaten vastgelegd voor welke locatie(s) de regels gelden. Dit wordt ook wel het werkingsgebied genoemd. Het werkingsgebied kan het gehele gemeentelijke grondgebied zijn, maar ook een of meer delen daarvan. Regels kunnen zo per perceel of delen daarvan verschillen. De werking van regels kan zelfs tot op het niveau van een bepaald punt, zoals een beschermingswaardige boom, worden gespecificeerd. Regels kunnen ook een kwantitatieve norm

[15] Zie paragraaf 4.2.3 van de nota van toelichting op het Besluit activiteiten leefomgeving.

bevatten. Zo'n waarde kan bijvoorbeeld aangeven dat op een locatie een maximale bouwhoogte, oppervlakte of andere maatvoering in acht moet worden genomen. Dit tweede deel van het besluit gaat onderdeel uitmaken van de geconsolideerde (doorlopende) versie van het omgevingsplan.

Een derde deel van het vaststellingsbesluit bestaat uit wijzigingen die worden aangebracht in de geconsolideerde toelichting die bij het omgevingsplan wordt gegeven. Een dergelijke geconsolideerde toelichting is weliswaar niet verplicht, maar naar verwachting zullen gemeenten een dergelijke toelichting in geactualiseerde vorm bijhouden, zoals dat ook bij veel andere verordeningen gebruikelijk is. Een actuele artikelsgewijze toelichting kan de raadpleegbaarheid en toepasbaarheid van een omgevingsplan immers ten goede komen. Bij elke wijziging van regels in het omgevingsplan wordt ook de toelichting op die regels geactualiseerd en opgenomen bij de geconsolideerde, digitaal raadpleegbare versie van het omgevingsplan. Indien niet de gemeente, maar het Rijk of de provincie bij projectbesluit het omgevingsplan wijzigt, ligt het in de rede dat de bevoegde organen voor het projectbesluit de benodigde wijzigingen in de geconsolideerde toelichting doorvoeren. Daarbij kunnen ook de met het projectbesluit toegevoegde regels van een toelichting worden voorzien. Als onderdeel van de geconsolideerde toelichting bij een omgevingsplan kan ook worden voorzien in een algemeen deel. Aan een dergelijk algemeen (niet-artikelsgewijs) deel, kan een vergelijkbare opzet worden gegeven als aan een toelichting bij een bestemmingsplan. Hierin kunnen keuzen en achtergronden worden geschetst en uitgangspunten worden verklaard. Ook kunnen gebiedsindelingen worden toegelicht die ten grondslag liggen aan de locatiegerichte opzet van regels in het omgevingsplan.

De bij een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan opgenomen motivering en de daarbij behorende gegevens en bescheiden over bijvoorbeeld onderzoek en zienswijzen, maken geen deel uit van het omgevingsplan zelf. Dat geldt ook voor de artikelsgewijze toelichting uit het derde deel van het vaststellingsbesluit. Deze delen van het omgevingsplan zijn, net als de toelichting bij een bestemmingsplan en de (artikelsgewijze) toelichting bij andere algemeen verbindende voorschriften, niet juridisch bindend. Wel kunnen deze delen uiteraard een rol spelen bij de interpretatie van de regels van het omgevingsplan.

3.2.3 Digitale opzet van het omgevingsplan

Het omgevingsplan is in artikel 16.2 van de wet aangewezen als omgevingsdocument en wordt langs elektronische weg raadpleegbaar. Het omgevingsplan wordt beschikbaar gesteld als omgevingsdocument via een gebruikerstoepassing die zal opgaan in het Digitaal Stelsel van de Omgevingswet (DSO), zoals toegelicht in paragraaf 2.3.3 en paragraaf 4.11.2. Het omgevingsplan is een digitaal raadpleegbare bron, maar kan desgewenst (al dan niet in delen voor een betrokken locatie) op papier worden uitgeprint. Het omgevingsplan bestaat uit regels waarin tekst is opgenomen, met een eventuele waarde zoals een bouwhoogte, en waarin met geocoördinaten het werkingsgebied van de regel is vastgelegd. Per locatie zullen regels en delen daarvan kunnen verschillen.

Zoals al toegelicht bestaat een omgevingsplan uit het (eerste) initiële omgevingsplan en de daarop volgende wijzigingsbesluiten. Zowel een afzonderlijk besluit tot vaststelling van het omgevingsplan (een wijzigingsbesluit) als alle besluiten tot vaststelling van het omgevingsplan die tezamen de actuele geconsolideerde versie van het omgevingsplan vormen, moeten in het DSO beschikbaar worden gesteld.

Bij de raadpleging van het omgevingsplan kan ook de relevante achterliggende informatie worden opgevraagd. Zo kan bij het raadplegen van de geconsolideerde versie van het omgevingsplan per regel (of onderdeel daarvan) worden nagegaan bij welk besluit de betreffende regel (of onderdeel daarvan) in het omgevingsplan terecht is gekomen. Ook dit besluit waarmee de betreffende regel in het omgevingsplan is vastgesteld kan worden opgevraagd en geraadpleegd. Verder wordt de achterliggende wetstechnische informatie raadpleegbaar. Bekeken kan worden welk orgaan, op welk moment, bij welk besluit de regel heeft vastgesteld. Te vinden is wanneer de regel in werking is getreden en onherroepelijk is geworden. Als aan de regel een delegatiebesluit ten grondslag ligt, omdat de gemeenteraad de bevoegdheid om bepaalde delen van het omgevingsplan vast te stellen aan het college van burgemeester en wethouders heeft gedelegeerd, kan ook dat besluit worden geraadpleegd. Als bij regels zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels zijn vastgesteld, kunnen ook die beleidsregels als onderdeel van de wetstechnische informatie worden geraadpleegd.

Bij ministeriële regeling zal de werkwijze voor de geocoördinaten en de te hanteren ondergronden worden gegeven. Ook zullen regels worden gesteld over de ordening en opzet van het omgevingsplan en de wijze waarop raadpleging moet kunnen plaatsvinden.

3.2.4 Rechtskarakter van het omgevingsplan

Binnen het stelsel van het omgevingsrecht is het omgevingsplan voor burgers en bedrijven primair

bepalend voor de vraag welke activiteiten op welke locatie, onder welke voorwaarden kunnen plaatsvinden. Het omgevingsplan lijkt op wat voorheen in bestemmingsplannen en beheersverordeningen werd geregeld. Er zijn echter cruciale verschillen. Het omgevingsplan is niet beperkt tot planologische aspecten maar voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en bevat ook andere regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan geldt voor het gehele gemeentelijke grondgebied. Er zijn geen afzonderlijke omgevingsplannen meer voor delen van het gemeentelijk grondgebied. De wet gaat uit van één consistent, samenhangend en actueel omgevingsplan.

Het omgevingsplan bestaat uit algemeen verbindende voorschriften. Net als in de provinciale omgevingsverordening en de waterschapsverordening kunnen deze algemeen verbindende voorschriften bestaan uit regels die burgers en bedrijven direct binden. Zo kan bijvoorbeeld een zorgplicht worden opgenomen. De regels van het omgevingsplan kunnen ook informatieverplichtingen en meldingsplichten in het leven roepen en bevoegdheden bevatten tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Zoals wordt toegelicht in paragraaf 3.2.7 wil de regering het bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet mogelijk maken om in het omgevingsplan ook vergunningplichten op te nemen. Verder kunnen in het omgevingsplan omgevingswaarden worden opgenomen en regels om het bereiken daarvan te bevorderen. Het gemeentelijke omgevingsplan verschilt in dat opzicht dus niet van bijvoorbeeld de provinciale omgevingsverordening of de waterschapsverordening. En net als deze en andere algemeen verbindende voorschriften zijn de regels uit het omgevingsplan gericht op een herhaalde toepassing.

Het omgevingsplan is in bepaalde opzichten anders dan veel andere gemeentelijke verordeningen, omdat in die andere verordeningen de werking van regels meestal niet naar specifieke locaties binnen het gemeentelijk grondgebied is toegedeeld. Een gebiedsgerichte benadering is kenmerkend voor het omgevingsplan en geldt voor veel van de onderwerpen die daarin worden gereguleerd. De meeste regels zijn op de specifieke kenmerken van locaties afgestemd en kunnen tot op (delen van) het perceelsniveau verschillen. Het omgevingsplan leent zich er zowel voor om ruimtelijke ontwikkelingen te entameren en faseren (ontwikkelingsgebieden) als om die ontwikkelingen juist te voorkomen en bestaande waarden te behouden en te beschermen (beheersgebieden). Onder de Omgevingswet kan van die gebiedsgerichte benadering meer gebruik worden gemaakt omdat de inhoud van het omgevingsplan ten opzichte van het bestemmingsplan wordt verbreed. De rijksregelgeving over onder meer milieuonderwerpen zal gemeenten meer ruimte geven om daarover zelf in het omgevingsplan regels te stellen en die op de kenmerken van locaties af te stemmen.

Nog een verschil met een reguliere verordening is dat er op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de wet altijd een mogelijkheid bestaat om bij omgevingsvergunning van regels uit het omgevingsplan af te wijken. Deze vergunning kan verleend worden als een concrete activiteit, hoewel in strijd met regels uit het omgevingsplan, toch aanvaardbaar wordt geacht. Dat geeft meer flexibiliteit dan de gebruikelijke hardheidsclausules, afwijkregels of andersoortige flexibiliteitsbepalingen die in andere verordeningen (en overigens ook in het omgevingsplan) kunnen worden opgenomen.

Een relevant juridisch verschil met reguliere algemeen verbindende voorschriften is verder de in de Omgevingswet gemaakte keuze dat tegen een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Dit wijkt af van de hoofdlijn in het Nederlandse bestuursrecht, waarin algemeen verbindende voorschriften niet appellabel zijn bij de bestuursrechter. Het gebiedsgerichte karakter van het omgevingsplan en de directe beperkingen die regels kunnen hebben op bouw- en gebruiksmogelijkheden van gronden, dus voor eigenaren en gebruikers van gronden en bebouwing, rechtvaardigen de keuze om beroep bij de bestuursrechter open te stellen, zoals dat ook voor het bestemmingsplan het geval was.

Overigens is, zoals in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet[16] uiteen is gezet, de appellabiliteit van het omgevingsplan niet beperkt tot de toedeling van functies en de met het oog daarop gestelde regels (de 'bestemmingsplanachtige' regels) omdat de afbakening tussen de functie- en locatiespecifieke 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.

Er is voor gekozen de termijn van inwerkingtreding van het omgevingsplan niet gelijk te laten lopen met de beroepstermijn. Het omgevingsplan treedt in beginsel vier weken na de bekendmaking ervan in werking, omdat daarmee een evenwichtige balans wordt bereikt tussen de belangen van degenen die een rechtsmiddel willen aanwenden en degenen die een ontwikkeling (snel) willen uitvoeren. Daarbij zal in de Invoeringswet Omgevingswet worden voorgesteld dat het bevoegd gezag ook voor een latere datum van inwerkingtreding van (delen van) het omgevingsplan kan besluiten. Dat brengt

[16] Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 91.

mee dat er, indien dat wenselijk wordt geacht, voor kan worden gekozen om bepaalde regels op een later tijdstip in werking te laten treden. Aan regels uit het omgevingsplan kan ook een tijdelijke werking gegeven worden. Op deze manier kan flexibel worden ingespeeld op tijdelijke behoeften.

De omstandigheid dat het omgevingsplan appellabel is, brengt niet mee dat het omgevingsplan een andere rechtsfiguur is dan de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. Op het omgevingsplan zijn geen andere algemene bestuursrechtelijke beginselen of uitgangspunten van toepassing en evenmin is sprake van een andere uitleg of toepassing van die beginselen en uitgangspunten. Het omgevingsplan biedt dus dezelfde mogelijkheden als andere algemeen verbindende voorschriften en beoogt daardoor ook meer mogelijkheden te bieden dan het bestemmingsplan. Dit betekent bijvoorbeeld dat regels in een omgevingsplan ook open normen kunnen bevatten voor de vraag of een activiteit op een locatie is toegestaan. Dat geldt ook voor bouwactiviteiten, waarvan de aanvaardbaarheid afhankelijk kan worden gesteld van een nadere afweging in het kader van een omgevingsvergunning. Zeker nu bij de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld om in het omgevingsplan te werken met expliciete vergunningenstelsels, wordt dit een belangrijk middel om flexibiliteit in te bouwen in een omgevingsplan. Over de uitleg van regels in een omgevingsplan kunnen, net als over de regels in andere verordeningen, beleidsregels worden vastgesteld. Dat kan gelijktijdig met, maar ook na de vaststelling van het omgevingsplan. Ook kunnen beleidsregels, of ze nu tegelijk met het omgevingsplan zijn vastgesteld of niet, op een later moment worden gewijzigd.

Omdat de regels in het omgevingsplan het karakter hebben van gewone algemeen verbindende voorschriften en daarvoor, zoals hiervoor gesteld, dezelfde bestuursrechtelijke rechtsbeginselen gelden, keert een aantal regels dat voorheen was opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening niet terug in dit besluit. Zo worden er geen regels meer gegeven over het in het omgevingsplan op te nemen overgangsrecht, over het uiteenzetten van de inzichten over de uitvoerbaarheid en de uitkomsten van verricht onderzoek en over de mogelijkheid om de uitleg van regels van het omgevingsplan afhankelijk te stellen van beleidsregels. Dergelijke onderwerpen worden ook niet expliciet geregeld bij autonome regelgevende bevoegdheden in bijvoorbeeld de Gemeentewet of de Provinciewet. De keuzevrijheid om al dan niet te werken met open normen en om af te wegen of, en zo ja, welke overgangsrechtelijke regels nodig zijn, ligt impliciet besloten in de regelgevende bevoegdheid.

Er worden op grond van de Omgevingswet geen regels meer gegeven over een algemene toelichting die een omgevingsplan zou moeten vergezellen. Regels die daarover voor bestemmingsplannen in het Besluit ruimtelijke ordening waren gesteld, komen dus niet terug. In plaats daarvan zal in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet, artikel 16.30 van de Omgevingswet zo worden aangepast dat, in afwijking van artikel 3:1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht, afdeling 3.7 van die wet van toepassing wordt verklaard op een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan. Op grond van het in die afdeling neergelegde motiveringsbeginsel zal een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan deugdelijk moeten worden gemotiveerd. Vanzelfsprekend is dat daarbij dat in ieder geval wordt ingegaan op de voor het omgevingsplan bij wet gestelde eisen en de voor het plan geldende instructieregels uit de omgevingsverordening en het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Om te verduidelijken dat het omgevingsplan, meer dan het bestemmingsplan, het karakter draagt van gewone algemeen verbindende voorschriften, is overwogen om over de hiervoor genoemde onderwerpen toch een aantal verduidelijkende regels te stellen. Het nadeel van expliciete bepalingen zou echter zijn dat het omgevingsplan mogelijk toch een ‘status aparte’ zou krijgen. Met het oog daarop is er voor gekozen om geen regels te stellen. De jurisprudentie zal echter nauwgezet worden gevolgd. Mocht blijken dat de nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet beoogt te bieden in de rechtspraktijk belemmeringen ondervinden, kan alsnog worden overwogen hierover verduidelijkende regels te stellen.

In het navolgende wordt over een aantal onderwerpen over het rechtskarakter van het omgevingsplan een nadere toelichting gegeven.

3.2.4.1 Overgangsrecht en gebodsbepalingen

Bij een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan geldt, net als bij de waterschapsverordening en de omgevingsverordening, dat wordt voorzien in overgangsbepalingen, tenzij een directe en onvoorwaardelijke werking van een regel gerechtvaardigd en wenselijk is. Overgangsbepalingen kunnen per regel en per locatie verschillen en kunnen persoonsgebonden zijn. Voor het omgevingsplan bepalen gemeenten zelf het overgangsrechtelijke regime. Het niet overnemen van het in het Besluit ruimtelijke ordening voorgeschreven standaard overgangsrecht vormt een accentverschuiving ten opzichte van het in het ruimtelijke ordeningsrecht ontwikkelde uitgangspunt van toelatingsplanologie.

Toelatingsplanologie gaat ervan uit dat een bestemmingsplan door het toekennen van bestemmingen

en daarbij behorende regels wel ontwikkelingen mogelijk kan maken of verbieden, maar geen geboden kan bevatten. Daardoor kon een bestemmingsplan een eigenaar (of grondgebruiker) niet verplichten om een toegekende bestemming daadwerkelijk te verwezenlijken. Evenmin kon een bestemmingsplan regels bevatten op grond waarvan een eigenaar (of grondgebruiker) gedwongen kon worden om een bestaande toestand of een bestaand gebruik te wijzigen. Immers, in lijn met het uitgangspunt van toelatingsplanologie was in het Besluit ruimtelijke ordening voorgeschreven dat ieder bestemmingsplan het in artikel 3.2.1 en artikel 3.2.2 van dat besluit geformuleerde eerbiedigende overgangsrecht moest bevatten. Dat overgangsrecht kwam er op neer dat bestaand legaal gebruik, ondanks een bestemmingswijziging of aangescherpte regels, altijd mocht worden voortgezet. Dit beperkte de mogelijkheid voor gemeenten die het gebruik van gronden wilden wijzigen om zelf afwegingen te maken en, binnen de grenzen van de beginselen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid, tot maatwerkoplossingen te komen. Zeker nu het omgevingsplan ook onderwerpen zal reguleren waarvoor het niet nodig en ook niet wenselijk is om altijd eerbiedigend overgangsrecht op te nemen, kan er geen gestandaardiseerd eerbiedigend overgangsrecht meer worden voorgeschreven. Net zoals dat bijvoorbeeld in de milieuregelgeving het geval is, valt niet uit te sluiten dat er zich situaties voordoen waarin het in het belang van de fysieke leefomgeving, wel of niet met een overgangstermijn en onder het verstrekken van nadeelcompensatie, gerechtvaardigd kan zijn een plicht op te leggen om een bestaand gebruik of een bestaande toestand te wijzigen. Als bijvoorbeeld op enig moment in de regels wordt vastgelegd dat laden en lossen op een bepaalde locatie of bepaalde tijdstippen niet meer is toegestaan, moeten dergelijke activiteiten niet nog jaren kunnen voortduren vanwege eerbiedigend overgangsrecht. Het voorgaande betekent dat de voorheen in de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening voorgeschreven overgangsrechtelijke bepalingen niet in dit besluit terugkeren.

Het loslaten van het principe van toelatingsplanologie en het daardoor in beginsel toelaatbaar zijn van onvoorwaardelijke verplichtingen of gebodsbepalingen in het omgevingsplan, opent keuzemogelijkheden voor gemeenten om per regel te bezien of en in welke vorm in overgangsrecht moet worden voorzien zodat maatwerk kan worden geboden. Overwogen is om het voorheen geldende overgangsrecht toch als standaard voor te schrijven, met een bevoegdheid om onder omstandigheden gemotiveerd een andere regeling op te nemen. Maar deze opzet zou het bevoegd gezag belasten met een zwaardere motiveringsplicht voor elke situatie waarin een afwijkende regeling wenselijk zou zijn. Daarbij zou het omgevingsplan met zo'n standaard voorgeschreven regeling toch weer een afwijkende figuur worden ten opzichte van andere verordeningen waarbij dergelijk overgangsrecht ook niet wordt voorgeschreven.

Het voorgaande betekent overigens niet dat de regeling voor overgangsrecht, zoals die voorheen in het Besluit ruimtelijke ordening was opgenomen, niet meer van betekenis is. Voor een belangrijk deel van de regels in het omgevingsplan zal deze beproefde vorm van overgangsrecht en daarmee het beginsel van toelatingsplanologie onverminderd bruikbaar blijven. Het wordt alleen niet meer als standaard voorgeschreven. Ook zal in de samen met de VNG op te stellen voorbeelden van regelingen voor een omgevingsplan aandacht worden geschonken aan vormen van overgangsrecht en de consequenties daarvan voor bestaande (zakelijke) rechten. Daarbij zullen modelbepalingen worden gegeven, waaruit de gemeente kan putten.

Van belang bij het vormgeven van het overgangsrecht is het beginsel van rechtszekerheid. Het materiële rechtszekerheidsbeginsel bepaalt ook de reikwijdte van het op te nemen overgangsrecht. De kern van het materiële rechtszekerheidsbeginsel is dat burgers gerechtvaardigde verwachtingen mogen hebben over de duurzaamheid van algemeen verbindende voorschriften en er in beginsel op mogen vertrouwen dat algemeen verbindende voorschriften niet abrupt en lichtvaardig in hun nadeel worden gewijzigd of ingetrokken. Zowel vanuit maatschappelijk als economisch perspectief is het goed dat burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat hun rechtspositie niet van de ene op de andere dag aanmerkelijk wijzigt.

De vraag naar de wijze waarop voorzien wordt in overgangsrecht zal in het bijzonder spelen in situaties waarin de nieuwe regels, ten opzichte van een bestaand regime, strenger zijn en dus minder mogelijkheden bieden. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt mee dat per concreet geval een afweging gemaakt dient te worden en op maat in overgangsrecht kan worden voorzien. Voor welke overgangsrechtelijke regeling wordt gekozen is afhankelijk van de mate waarin nieuwe regels een verplichtend karakter dragen. Een verplichtend karakter heeft bijvoorbeeld een regel waarbij het gebruik van een buitenterras bij een horecagelegenheid of de laad- en losmogelijkheid in een winkelgebied wordt beperkt tot bepaalde tijdstippen, waarbij autobezitters worden verplicht om te parkeren op eigen terrein, waarbij een verbod om nog langer te lozen op het vuilwaterriool wordt gecombineerd met de plicht om een regenwateropvangvoorziening op eigen terrein te realiseren, waarbij het aanbrengen en instandhouden van beplanting op eigen terrein wordt voorgeschreven of waarbij wordt verplicht om een bestaand legaal bouwwerk te slopen om te voorkomen dat het uiterlijk van een bouwwerk in ernstige mate in strijd komt met redelijke eisen van welstand. Deze voorbeelden dienen louter ter

illustratie. Het zal van de omstandigheden in het concrete geval afhangen of dergelijke regels, eventueel onder het stellen van een overgangstermijn en het verstrekken van nadeelcompensatie, evenredig zijn.

Naast het evenredigheidsbeginsel is in het bijzonder ook het eigendomsrecht van belang, dat wordt beschermd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM). Zodra regels het recht op een ongestoord genot van de eigendom beperken moet worden nagegaan of deze inmenging gerechtvaardigd en proportioneel is. Hierbij dient sprake te zijn van een rechtvaardig evenwicht ('fair balance') tussen het algemene belang waarvoor de regel die de eigendom beperkt, wordt gesteld en het fundamentele recht van de individu. Het proportionaliteitsbeginsel verlangt dat het middel geschikt is om het beoogde doel te bereiken, dat er geen minder ingrijpend middel kan worden gebruikt om het doel te bereiken en dat er een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen de beoogde voordelen en de nadelige gevolgen.

Om evenredigheid te bereiken van een regel (met een verplichtend karakter) die het eigendomsrecht beperkt, kan het nodig zijn om een overgangsregeling op te nemen of om (nadeel)compensatie toe te kennen. Het draait er uiteindelijk om dat er bij nieuwe regels sprake is van een redelijke en evenwichtige balans tussen het publieke belang dat wordt gediend met de nieuwe regel en de mate waarin de eigendom wordt beperkt. Hierbij speelt een rol welke gebruiksmogelijkheden van de eigendom overblijven, welke termijn wordt gegund om aan de nieuwe regel te voldoen en of nadeelcompensatie wordt geboden. Zo kan het onder omstandigheden toelaatbaar zijn om af te zien van overgangsrecht in verband met de aangeboden nadeelcompensatie. Ook is denkbaar dat er geen nadeelcompensatie wordt geboden omdat er voorzien wordt in een ruime overgangstermijn. Algemene criteria zijn hiervoor niet te geven, zodat een afweging per concreet geval dient te worden gemaakt.

Hier ligt een relatie met de bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet te reguleren methodiek voor het verstrekken van nadeelcompensatie voor schade die voortvloeit uit het omgevingsplan. Deze regeling komt in de plaats van de regeling voor planschade zoals die in de Wro was te vinden. De wettelijke regeling zal duidelijkheid geven over de vraag of en op welke wijze en op welk moment zowel direct als indirect geleden schade die voortvloeit uit een wijziging van een omgevingsplan gecompenseerd moet worden.

Ook kunnen zich situaties voordoen waarin de gevolgen van de wijziging van een omgevingsplan, zelfs met het stellen van een ruime overgangstermijn en het bieden van nadeelcompensatie, toch onevenredig zijn. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij een zodanig omvangrijke inbreuk op het eigendomsrecht dat er geen betekenisvolle gebruiksmogelijkheden van het eigendomsrecht meer resteren. Bij een plicht tot het realiseren van nieuwe functies op een locatie zal hier in de regel sprake van zijn, zoals de plicht om woningen te bouwen op een locatie waar een bedrijf is gevestigd. Als het bedrijf zelf de bedrijfsvoering op de locatie wil beëindigen en uitvoering wil geven aan de bouw van de woningen, is er geen probleem. Als van vrijwillige zelfrealisatie geen sprake zal zijn, komt de vraag of tot onteigening zal moeten worden overgegaan in beeld.

De Aanvullingswet grondeigendom zal een voorstel bevatten voor het toevoegen van de regeling voor onteigening aan de Omgevingswet.

3.2.4.2 Flexibiliteit, open normen, beleidsregels en rechtszekerheid

Met de Omgevingswet wordt onder meer gestreefd naar mogelijkheden voor meer flexibiliteit en het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte. Vanuit de gemeentelijke praktijk is er daarnaast de veel gehoorde wens dat een bestemmingsplan meer mogelijkheden moet bieden voor globaler bestemmen, uitnodigingsplanologie en organische gebiedsontwikkeling. Hoewel het hier gaat om abstracte begrippen, bestaat het verbindende element hierin dat een bestemmingsplan meer zou moeten kunnen fungeren als bestendige basis voor het beoordelen of concrete zich aandienende initiatieven aanvaardbaar zijn.

Van belang daarvoor is dat het bestemmingsplan niet wordt ingericht als een exact en gedetailleerd 'keurslijf', op grond waarvan op een bepaalde locatie alleen de van te voren bedachte activiteit is toegestaan onder de van te voren bedachte begrenzingen en beperkingen. Door dit 'plandenken' ontstaat vaak een opzet met veel gesloten normstellingen. Dat kan voor bepaalde gebieden, zoals een beschermd stadsgezicht, wenselijk zijn. Een dergelijke conserverende en gedetailleerde benadering blijft onder de Omgevingswet onverminderd mogelijk. Voor gebieden waar ontwikkeling wordt voorzien is een gedetailleerde opzet vaak contraproductief. Het geeft bestemmingsplannen een statisch karakter en biedt niet de mogelijkheid om in te spelen op actuele ontwikkelingen en gewijzigde inzichten. Zo'n bestemmingsplan lijkt een hoge mate van rechtszekerheid te bieden. Maar omdat bij nieuwe ontwikkelingen vaak van zo'n gedetailleerd bestemmingsplan moet worden afgeweken, is eerder sprake van een schijnzekerheid. Ontwikkelingen vinden nu eenmaal vaak anders plaats dan ze

van te voren zijn bedacht. Ook vinden er ontwikkelingen plaats die bij de vaststelling van een bestemmingplan niet waren te voorzien. Door eigendomstransacties ontstaan er bijvoorbeeld nieuwe initiatiefnemers met nieuwe wensen en plannen. Het gevolg is dat voor deze nieuwe initiatieven veelvuldig van (in detail geformuleerde regels uit) bestemmingsplannen moet worden afgeweken.

De Omgevingswet maakt met het omgevingsplan een meer dynamische aanpak mogelijk. Net als bij reguliere verordeningen, kan er ook in het omgevingsplan gewerkt worden met open geformuleerde normen. De algemeen verbindende voorschriften in het omgevingsplan, waarmee onderwerpen samenhangend vanuit een integrale visie op de fysieke leefomgeving worden gereguleerd, kunnen daarmee nadrukkelijker worden vormgegeven als een bestendig en duurzaam toetsingskader voor onzekere toekomstige ontwikkelingen. Functies kunnen globaler, in een hogere abstractie, worden toegedeeld. Daarbij kunnen regels worden gesteld die wel een begrenzing vormen voor het realiseren van de gewenste omgevingskwaliteit, maar niet op voorhand invullen hoe een bepaalde activiteit precies verricht zal moeten worden. Open normen scheppen ruimte voor een op de situatie en concrete activiteit afgestemde afweging op het moment dat ze worden toegepast. De hoofdlijnen van ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden worden in dat geval bepaald bij de vaststelling van het omgevingsplan. Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning wordt op basis van de in het omgevingsplan opgenomen regel beoordeeld in hoeverre een concreet initiatief toelaatbaar is. Open normen als onderdeel van de beoordelingsregels voor vergunningverlening, bieden het bevoegd gezag beoordelingsruimte. Deze beoordelingsregels vereisen veelal wel een grotere deskundigheid bij de concrete toepassing.

Met een minder gedetailleerd en meer open geformuleerd normenstelsel kan het omgevingsplan niet alleen worden geflexibiliseerd maar kunnen tegelijkertijd onderzoeksopgaven voor een belangrijk deel verschuiven naar de fase van vergunningverlening. In die realisatiefase kan onderzoek zich toespitsen op de concreet voorgenomen initiatieven en hoeven er bij de vaststelling van een omgevingsplan geen fictieve varianten meer te worden doorgerekend van ontwikkelingen die mogelijkerwijs helemaal niet in die vorm zullen plaatsvinden. Onder paragraaf 3.2.4.4 wordt nader ingegaan op de mogelijkheden om onderzoekslasten te verminderen.

Het werken met open geformuleerde normen biedt bij uitstek de gelegenheid om gebruik te maken van het instrument van wetsinterpreterende beleidsregels als bedoeld in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb. Dat zijn algemene regels, anders dan algemeen verbindende voorschriften, voor de uitleg van wettelijke voorschriften bij de uitoefening van een bevoegdheid. Hierdoor kan een deel van de norminhoud van de regels uit het omgevingsplan worden verschoven naar beleidsregels. Nu de mogelijkheid om te werken met open normen en beleidsregels inherent verbonden is aan de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, wordt het niet nodig geacht hiertoe regels te geven. De regel uit artikel 3.1.2, tweede lid, onderdeel a, van het Besluit ruimtelijke ordening, komt dan ook niet terug in het voorliggende besluit. Dit kan gezien worden als een bevestiging van het feit dat de regels in het omgevingsplan ‘gewone’ algemeen verbindende voorschriften zijn.

Beleidsregels zijn, anders dan regels in een omgevingsplan, niet appellabel. Dat betekent dat er sprake is van een gedeeltelijke verschuiving van rechtsbescherming als gewerkt wordt met open normen en bij de uitleg daarvan gebruik wordt gemaakt van beleidsregels. De vraag of een initiatief op een bepaalde locatie aanvaardbaar is, verschuift dan voor een deel naar het moment van de beschikking in het kader waarvan die aanvaardbaarheid in concreto wordt beoordeeld. Op dat moment wordt getoetst aan de daarvoor opgenomen regels in het omgevingsplan en de eventuele beleidsregels die voor de uitleg van die regels zijn vastgesteld. Dan kan niet alleen de concrete toepassing van de regels in het omgevingsplan maar ook de rechtmatigheid van de vastgestelde beleidsregels (in exceptie) aan de orde worden gesteld in beroep bij de rechter.

De vraag of en in hoeverre gewerkt zal worden met open normen is in eerste instantie een keuze van het orgaan dat een omgevingsplan vaststelt. Dat is dus veelal de gemeenteraad. De keuze om te werken met open normen zal per locatie moeten worden afgewogen en ook afhankelijk zijn van de concrete omstandigheden, zoals de aanwezigheid van belangen van derden, eigendomsposities, de ruimtelijke context en de ruimte die instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving en de omgevingsverordening en internationale verplichtingen hiertoe laten. Zo zal bijvoorbeeld in een omgevingsplan dat betrekking heeft op een locatie nabij een Natura 2000gebied waarschijnlijk geen open norm kunnen worden opgenomen die niet zeker stelt dat de stikstofdepositie op dat gebied niet toeneemt. Dat betekent echter niet dat, bijvoorbeeld onder het stellen van een randvoorwaarde op dat punt, geen open norm kan worden opgenomen bij het reguleren van activiteiten. Voorop staat dat het bestuursorgaan dat het omgevingsplan vaststelt bepaalt hoe het wordt ingericht en of het op locaties wel of niet nuttig en wenselijk is om voor het bereiken van de voor de locatie vastgelegde beleidsdoelstellingen te werken met open normen.

Als van de mogelijkheid gebruik wordt gemaakt om te werken met open normen, komt ook de vraag aan de orde of er daarbij sprake moet zijn van een toestemmingsbesluit in het kader waarvan de open norm in een concrete omstandigheid, voorafgaand aan het uitvoeren van de activiteit, wordt getoetst. Voor bouwactiviteiten is op wetsniveau voorzien in een omgevingsvergunningplicht, waarbij het omgevingsplan onderdeel is van de beoordelingsregels. Voor andere activiteiten die het omgevingsplan reguleert, kan het plan voorzien in een meldingsplicht als bedoeld in artikel 4.4 van de wet of kan het door het opnemen van een verbod en het geven van beoordelingsregels voorzien in een omgevingsvergunningplicht voor een afwijkactiviteit[17]. Zowel voor de bouwactiviteit als de afwijkactiviteit kunnen (open geformuleerde) beoordelingsregels in het omgevingsplan worden gesteld.

Ook kan, ter invulling van een open norm, gedacht worden aan de figuur van het maatwerkvoorschrift waarmee een open norm in een beschikking wordt vertaald in een concrete plicht om iets te doen of na te laten. Ook het omgevingsplan kan zo'n bevoegdheid tot het opleggen van een maatwerkvoorschrift bevatten. Het ligt voor de hand dat bijvoorbeeld het welstandsvereiste voor bestaande bouwwerken in het omgevingsplan wordt uitgewerkt in zo'n maatwerkbevoegdheid. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar in te zetten als de voorheen in artikel 13a van de Woningwet opgenomen bevoegdheid tot het opleggen van een plicht ter naleving van de voorheen in artikel 12, eerste lid, van de Woningwet opgenomen regel dat het uiterlijk van een bouwwerk niet ernstig in strijd mag zijn met redelijke eisen van welstand. Dit is mogelijk door in het omgevingsplan te bepalen dat een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld over het uiterlijk van een bouwwerk, met als doel om maatregelen te treffen aan dat uiterlijk om zo de ernstige strijd met redelijke eisen van welstand weg te nemen die het uiterlijk van dat bouwwerk oplevert. Met het opleggen van het maatwerkvoorschrift kan worden geconcretiseerd welke specifieke aanpassingen aan het uiterlijk van het bouwwerk moeten plaatsvinden. Het opleggen van een maatwerkvoorschrift vindt plaats bij appellabel besluit. De belanghebbende kan daar dus in bezwaar en beroep tegen opkomen. Als niet tijdig aan het opgelegde maatwerkvoorschrift wordt voldaan, kan gebruik worden gemaakt van het generieke handhavingsinstrumentarium (last onder bestuursdwang of last onder dwangsom).

Overigens kunnen open normen ook zonder voorafgaand beschikkingsmoment rechtstreeks burgerbindend zijn. Dat is bijvoorbeeld het geval bij enkele zorgplichten met een vangnetkarakter. Bij dergelijke regels zal pas eerst repressief, in het kader van een handhavingsbesluit,[18] de aanvaardbaarheid van een activiteit in rechte aan de orde kunnen worden gesteld. Ook de rechtmatigheid van eventuele beleidsregels kan daarbij in exceptie worden getoetst. Maar de rechtstreekse verbindendheid van open normen heeft ook nadelen. Zo kan een open norm onduidelijk zijn voor burgers en bedrijven zodat zij zich niet direct hoefden te realiseren dat zij in overtreding zijn. Als regels niet precies aangeven wat van burgers wordt verwacht, wordt het problematischer om achteraf handhavend op te treden. Pas als er onmiskenbaar sprake is van een overtreding kan een handhavend optreden gerechtvaardigd zijn. Zeker als het gaat om de naleving van internationale verplichtingen of instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving of een omgevingsverordening ligt het dan ook voor de hand om alleen met open normen te werken als is voorzien in een voorafgaand beschikkingsmoment of een meldplicht. Daarmee wordt voorkomen dat het omgevingsplan leidt tot strijd met hogere regelgeving. Ook voor het reguleren van activiteiten die moeilijk, zonder blijvende gevolgen of hoge kosten ongedaan gemaakt kunnen worden, geldt dat open normen gecombineerd dienen te worden met een voorafgaand beschikkingsmoment of een meldplicht. Hierbij speelt ook het rechtszekerheidsbeginsel een rol.

Over het werken met open normen en de rechtszekerheid kan nog het volgende worden opgemerkt. Op grond van de wet moet het omgevingsplan voor het gehele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn bevatten. Ook als een omgevingsplan voor bepaalde locaties open normen bevat, moet aan dit vereiste worden voldaan. Dat betekent dat bij het vaststellen van het plan onder ogen moet worden gezien op welke wijze de gestelde open normen een evenwichtige toedeling van functies waarborgen. Bij de vaststelling van het omgevingsplan moet gemotiveerd worden welke overwegingen tot de gestelde normen hebben geleid en hoe daarbij de belangen van derden, zoals de eigenaren van gronden op de locatie en omwonenden, zijn betrokken. Zo kan het belang van omwonenden om gevrijwaard te blijven van een onaanvaardbare mate van geluidbelasting geborgd worden door het opnemen van een randvoorwaarde en een monitoringsverplichting terzake. Bij een dergelijke opzet is dan weliswaar nog niet duidelijk welke activiteiten precies op belendende locaties uitgevoerd zullen worden, maar de regels garanderen een aanvaardbare geluidsbelasting. Het belang van grondeigenaren bij de ontwikkelmogelijkheden op hun (bedrijfs)percelen kan worden geborgd door het toedelen van (milieu)gebruiksruimte aan die percelen. Zoals al beschreven in de voorgaande alinea speelt

[17] Zie voor een wijziging die op dit punt zal worden voorgesteld met de Invoeringswet Omgevingswet paragraaf 3.2.7 van deze toelichting.
[18] Regels over handhaving zijn opgenomen in hoofdstuk 18 van de Omgevingswet en in hoofdstuk 11 van dit besluit.

hierbij voorts of moet worden voorzien in een nader beschikkingsmoment voor het beantwoorden van de vraag of het opnemen van open normen in een omgevingsplan voldoet aan het rechtszekerheidsbeginsel.

3.2.4.3 Uitvoerbaarheid van het omgevingsplan

Het is een algemeen aanvaard uitgangspunt dat regels nageleefd moeten kunnen worden. Het zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel om regels vast te stellen die iemand verplichten tot iets waartoe hij niet in staat is. Bijvoorbeeld omdat er juridische of feitelijke belemmeringen in de weg staan aan het kunnen naleven van de regel. Dat is voor het omgevingsplan niet anders dan voor andere algemeen verbindende voorschriften.

De meeste regels in een omgevingsplan zullen naar verwachting geen verplichtend karakter hebben. Deze regels bieden, net als een bestemmingsplan, ruimtelijke bouw- en gebruiksmogelijkheden zonder dat er een plicht aan wordt verbonden om deze ook daadwerkelijk te realiseren. Deze vorm van toelatingsplanologie kent geen verplichtend karakter en dwingt ook niet om de regels na te leven.

Zeker als gemeenten in het omgevingsplan op bepaalde locaties gestalte willen geven aan uitnodigingsplanologie, zullen er, meer dan in bestemmingsplannen, open normen worden gehanteerd waarmee ruime en globale bouw- en gebruiksmogelijkheden worden gegeven. Het zou daarbij niet passen als van het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, wordt verwacht dat het bij de vaststelling van dat deel van het omgevingsplan aannemelijk moet maken dat de geboden bouw- en gebruiksmogelijkheden binnen een bepaalde planperiode zullen worden gerealiseerd. In de eerste plaats geldt voor het omgevingsplan geen vaste periode waarbinnen het plan moet worden gerealiseerd. In de tweede plaats zullen er bij globale bouw- en gebruiksmogelijkheden vele manieren zijn om daaraan invulling te geven. Aan locaties zouden verschillende functies kunnen worden toegekend, waarvan er maar één tegelijk aanwezig kan zijn.

Tegelijkertijd kan het in strijd worden geacht met een evenwichtige functietoedeling als er functies zouden worden toegedeeld waarvan het op voorhand aannemelijk is dat deze op de desbetreffende locatie nooit kunnen worden verwezenlijkt. Bovendien zou een dergelijke regeling vanwege belangen van derden in strijd kunnen zijn met het beginsel van evenredigheid, als zij nadelen ondervinden van de functietoedeling waar het met die toedeling te dienen doel, bij gebrek aan uitvoerbaarheid van de functie, niet tegenop weegt. Zo zal in een plan niet zekerheidshalve een functie ‘woonwijk’ kunnen worden toegedeeld als op voorhand duidelijk is dat de woonwijk op die locatie nimmer kan worden gerealiseerd. Er mag met andere woorden van het bevoegd gezag worden verwacht dat zij geen functies toedeelt en regels stelt waarvan ten tijde van de vaststelling aannemelijk is dat deze evident onuitvoerbaar zijn.

Op zichzelf geven het vereiste van een evenwichtige functietoedeling en het evenredigheidsbeginsel voldoende richting voor een zorgvuldige en volledige belangenafweging over de vraag of een functie aan een bepaalde locatie kan en mag worden toegedeeld. In artikel 3.1.6, eerste lid, onderdeel f, van het Besluit op de ruimtelijke ordening was voorheen nog een expliciete bepaling over de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan opgenomen. Deze bepaling bevatte louter de opdracht om in de plantoelichting aandacht te schenken aan de inzichten over de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan. Omdat het evenredigheidsbeginsel hier volstaat en om het omgevingsplan verder te normaliseren tot ‘gewoon’ algemeen verbindend voorschrift dat op het punt van de uitvoerbaarheid niet anders hoeft te worden getoetst dan andere algemeen verbindende voorschriften, is deze bepaling over de uitvoerbaarheid niet teruggekeerd in de uitvoeringsregelgeving.

De uitleg die in de praktijk wordt gegeven aan het uitvoerbaarheidsvereiste, wordt – wellicht ook door voornoemde bepaling uit het Besluit ruimtelijke ordening – ervaren als een aanzienlijke onderzoekslast. Weliswaar benadert de rechter het uitvoerbaarheidsvereiste met terughoudendheid, waarbij bezien wordt of de planwetgever zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat niet op voorhand aannemelijk is dat de in het bestemmingsplan voorziene ontwikkelingen binnen de planperiode niet kunnen of zullen worden uitgevoerd, maar dit betekent niet dat ook kan worden volstaan met een marginale motivering op basis van al beschikbare gegevens en terughoudend onderzoek.

Ook om de in de praktijk ervaren onderzoekslast te verminderen, is besloten om de expliciete bepaling over de uitvoerbaarheid uit het Besluit ruimtelijke ordening te schrappen. Voor de uitvoerbaarheid geldt dat op het bevoegd gezag niet de taak rust om ten tijde van de vaststelling van een omgevingsplan aannemelijk te maken dat een toegedeelde functie ook daadwerkelijk zal worden verwezenlijkt. Het gaat er alleen om dat ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan bezien wordt of een functie ‘kan’ worden verwezenlijkt. Dat is dus minder verstrekkend dan dat op voorhand aannemelijk moet worden gemaakt dat de functie ‘zal’ worden verwezenlijkt. Dat het niet op voorhand aannemelijk

mag zijn dat regels niet kunnen worden uitgevoerd, betekent dat in beginsel kan worden volstaan met beschikbare gegevens uit een gebiedsinventarisatie en beperkt onderzoek dat zich zal richten op de eventuele aanwezigheid van evidente belemmeringen die aan de verwezenlijking van een bepaalde functie in de weg staan. Vastgesteld moet kunnen worden dat zich geen omstandigheden voordoen op grond waarvan het op voorhand aannemelijk is dat de ontwikkeling die in het omgevingsplan is voorzien niet kan worden gerealiseerd.

Verder geldt dat het aspect van uitvoerbaarheid slechts een enkel onderdeel betreft van de te maken afweging die aan het opnemen van een regel in het omgevingsplan ten grondslag moet worden gelegd. De toedeling van functies moet evenwichtig zijn, alle betrokken belangen moeten worden meegewogen, inbreuken op het eigendomsrecht mogen niet buitenproportioneel zijn en er dient sprake te zijn van een evenwichtige balans tussen een opgelegde plicht, het belang van de regel voor de samenleving en de eventueel daarbij verstrekte nadeelcompensatie of de geboden overgangstermijn. Het kan met andere woorden voorkomen dat een regel uitvoerbaar is, maar toch onevenredig geacht moet worden.

3.2.4.4 Precisering en verschuiving van onderzoek

De terughoudende benadering over uitvoerbaarheid van een omgevingsplan en de mogelijkheid om te werken met open normen maken het beter mogelijk om de inhoudelijke beoordeling of activiteiten aanvaardbaar zijn te verleggen naar het moment waarop deze daadwerkelijk zullen plaatsvinden[19]. Het gevolg hiervan is dat ook onderzoekslasten kunnen worden verlegd naar dit realisatiemoment. Het toedelen van een functie zal op zichzelf bij de vaststelling van het omgevingsplan tot verantwoording en daarmee gepaard gaan onderzoekslasten kunnen leiden. Indien het gaat om het toestaan van concrete activiteiten binnen een toegedeelde functie, kunnen de eventueel daarvoor nog benodigde onderzoeken verschoven worden naar de fase van vergunningverlening. Onderzoek kan op dat moment worden toegespitst op de activiteit zoals die daadwerkelijk gaat plaatsvinden en alle actuele inzichten en omstandigheden die daarbij van belang zijn. De noodzaak om besluiten goed te motiveren, waar nodig met onderzoek, staat hierbij niet ter discussie. Het gaat wel om het verbeteren van het moment waarop onderzoek, op het juiste schaal- en detailniveau, plaatsvindt. Samen met het hergebruik van onderzoeksgegevens en het versoberen van onderzoeksvereisten kan hierdoor worden bespaard op onderzoekskosten. Voor zover door het verleggen van het onderzoeksmoment, de onderzoekslast meer bij een initiatiefnemer zou worden gelegd, is deze beperkt tot de activiteit die een initiatiefnemer zelf verricht en vergelijkbaar met of – door de mogelijkheid van hergebruik van onderzoeksgegevens – geringer dan in het geval bij afwijking van een bestemmingsplan een buitenplanse afwijkvergunning moet worden aangevraagd.

Doordat onderzoek in de realisatiefase rekening houdt met alle actuele inzichten en omstandigheden, kunnen in deze werkwijze de te behartigen belangen bovendien beter worden beschermd. Onderzoek in de realisatiefase hoeft zich niet te beperken tot aan de hand van voorafgaande aannames opgestelde geobjectiveerde, maar fictieve inschattingen. Er worden geen mogelijke toekomstige scenario's onderzocht, maar alleen de initiatieven waarvoor daadwerkelijk interesse bestaat. In deze opzet kan een omgevingsplan ook beter voorkomen dat medewerking moet worden verleend aan initiatieven die ten tijde van de vaststelling van het plan nog aanvaardbaar waren, maar door gewijzigde omstandigheden of de gekozen uitwerking inmiddels niet meer aanvaardbaar zijn.

Het verleggen van het beoordelingsmoment als hierboven bedoeld, wordt mogelijk door de manier waarop regels worden geformuleerd. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald dat op een locatie mag worden gebouwd met een bouwhoogte van maximaal 15 meter. Deze concrete vorm van regulering schept weliswaar direct helderheid bij vaststelling, maar vereist ook dat ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan direct wordt gemotiveerd dat deze bouwhoogte op de desbetreffende locatie in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, niet in strijd is met de in het Besluit kwaliteit leefomgeving of de omgevingsverordening neergelegde instructieregels en geen onevenredige inbreuk oplevert voor betrokken belangen, waaronder een aanvaardbaar woon- en leefklimaat van omwonenden. In een voorbeeld waarbij de beoordeling wordt verlegd naar de realisatiefase, zou een regel over bouwhoogte kunnen bepalen dat de bebouwingshoogte op een locatie moet aansluiten op het bebouwingspatroon in de omgeving waarbij rekening moet worden gehouden met schaduwwerking op belendende percelen. Bij de vaststelling van deze regel moet gemotiveerd kunnen worden dat bebouwing op de desbetreffende locatie, met inachtneming van de open normen, zal bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies. Ook dient ten tijde van de

[19] Zoals hiervoor in paragraaf 3.2.4.1 is toegelicht, ligt hieraan uiteraard een keuze van het orgaan dat het omgevingsplan vaststelt, dus in beginsel een keuze van de gemeenteraad, ten grondslag. Als de raad meer specifiek wil sturen op wat hij op bepaalde locaties wenselijk acht, kan hij kiezen voor meer gesloten normen voor die locaties, of voor het opnemen van randvoorwaarden voor door hem belangrijk geachte aspecten (bijvoorbeeld bouwvolume of –hoogte, of geluidsbelasting, enzovoort.

vaststelling gemotiveerd te kunnen worden dat met de toepassing van de normen kan worden voldaan aan de in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de omgevingsverordening neergelegde instructieregels en er niet op voorhand sprake zal zijn van een onevenredige inbreuk op betrokken belangen. Verder geldt in verband met de uitvoerbaarheid dat het niet op voorhand aannemelijk mag zijn dat bebouwing op de betreffende locatie nooit kan worden gerealiseerd. De motiveringslast op deze onderdelen is echter in de fase van de vaststelling van het omgevingsplan aanmerkelijk lichter van aard. Het zwaartepunt van de beoordeling verschuift naar het moment waarop voor concrete activiteiten vergunningverlening plaatsvindt. In het kort aangegeven geldt dat de vraag 'of' bebouwing op de locatie toelaatbaar is, beantwoord dient te worden in de fase van vaststelling van het omgevingsplan. De vraag 'hoe' (onder welke concrete voorwaarden) bebouwing op de locatie aanvaardbaar is, kan beantwoord worden als zich een concreet initiatief aandient bij het nemen van de beslissing op de aanvraag om omgevingsvergunning.

Het werken met open normen kan dus behulpzaam zijn bij het verleggen van het beoordelingsmoment. Ook met gesloten (geobjectiveerde) normen kan dit echter worden bereikt. Zo kan het omgevingsplan binnen een toegedeelde woonfunctie de bouw van een woning toestaan onder de voorwaarde dat het geluidniveau op de gevel ten tijde van het verlenen van de vergunning niet meer bedraagt dan 50 dB(A). Pas als zich een concreet initiatief aandient, kan onderzoek plaatsvinden naar de actuele geluidbelasting en wordt bij het verlenen van de omgevingsvergunning de precieze plaats bepaald waar de woning kan worden gebouwd.

De systematiek van het stellen van randvoorwaarden kan bijvoorbeeld worden gevolgd met het oog op de bescherming van flora en fauna. Bij de vaststelling van het omgevingsplan kan door middel van een quick scan, bijvoorbeeld aan de hand van gegevens uit een monitoringssysteem, inzichtelijk worden gemaakt of er bij de toedeling van functies rekening moet worden gehouden met (beschermde) flora en fauna. Als dat het geval is, kan met een regel in het omgevingsplan een randvoorwaarde worden gesteld. Bij de aanvraag om vergunning kan, op basis van de bij de aanvraag overgelegde (onderzoeks)gegevens, worden beoordeeld of aan de randvoorwaarde wordt voldaan en de activiteit toelaatbaar is. Vergelijkbaar kan ook voor een locatie nabij een Natura 2000-gebied gewerkt worden met het opnemen van relevante randvoorwaarden.

Naar de mate waarin de vraag of en onder welke voorwaarden een activiteit aanvaardbaar is, afhankelijk wordt gesteld van nader te verrichten onderzoek, wordt de voorspelbaarheid voor initiatienemers vanzelfsprekend minder groot. Dit gevolg voor initiatiefnemers is een belang dat de gemeente bij het vaststellen van een omgevingsplan met open normen dient mee te wegen. Dat kan bijvoorbeeld door op een locatie waar slechts een beperkte (milieu)gebruiksruimte beschikbaar is, bijvoorbeeld voor geluid[20] vanwege de nabijheid van geluidgevoelige functies, ter zake niet te volstaan met open normen maar ook een randvoorwaarde op te nemen voor het bepalende aspect. Een initiatiefnemer kan op die manier beter inschatten of zijn initiatief van dien aard is of zodanig kan worden vormgegeven dat aan de gestelde randvoorwaarde kan worden voldaan, zodat het risico dat de activiteit helemaal niet gerealiseerd kan worden op de betrokken locatie geminimaliseerd wordt.

Als een randvoorwaarde wordt gesteld in verband met het maximeren van cumulatie van een voor de evenwichtige toedeling van functies relevant geacht aspect (bijvoorbeeld geur- of geluidbelasting) is het van belang dat bij de vaststelling van het omgevingsplan de uitgangssituatie wordt vastgelegd en dat daarna informatie wordt verzameld en bijgehouden over de ontwikkelingen, bijvoorbeeld door monitoring van de geur- en geluidbelasting. Door het instellen van een meldings- of vergunningplicht kan de benutting van de beperkte gebruiksruimte worden gereguleerd en kan worden voorkomen dat overschrijding plaatsvindt.

De mogelijkheid tot het verleggen van onderzoeksopgaven kan overigens door instructieregels zijn ingeperkt. Een voorbeeld hiervan is artikel 5.126 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Op grond daarvan is vereist dat al bij de vaststelling van het omgevingsplan rekening wordt gehouden met cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten, en daartoe een inventarisatie en analyse plaatsvindt naar het aanwezige en beschermenswaardige cultureel erfgoed. Dit generieke onderzoek moet dus al verricht worden in het kader van de vaststelling van het omgevingsplan. Dit voorkomt enerzijds toedeling van 'verkeerde' functies op 'verkeerde locaties' en anderzijds onverwachte belemmeringen of kosten aan de kant van initiatiefnemers, met name omdat bij de uitvoering van een concreet initiatief alleen nog archeologisch onderzoek kan worden voorgeschreven als sprake is van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten.

[20] Voor het aspect geluid wordt ook nog opgemerkt dat het voornemen is om in het kader van de Aanvullingswet geluid het verleggen van onderzoek te faciliteren.

3.2.5 Mer-plicht en het omgevingsplan

Ondanks de mogelijkheden om onderzoekslasten te verminderen en te verschuiven naar de fase waarin activiteiten daadwerkelijk zullen plaatsvinden, zal er toch geregeld onderzoek nodig zijn dat ten grondslag moet worden gelegd aan het besluit tot vaststelling van een omgevingsplan. Dergelijk onderzoek is bijvoorbeeld nodig om te kunnen motiveren dat een met het omgevingsplan voorgestane ontwikkeling voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of om te verantwoorden dat aan instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving of de omgevingsverordening wordt voldaan. Het kan ook voorkomen dat aan een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan een milieueffectrapport ten grondslag moet worden gelegd. Met het milieueffectrapport worden op voorgeschreven wijze de milieugevolgen van een plan of project in beeld gebracht, voordat hierover een besluit wordt genomen. Er wordt onderscheid gemaakt in een mer-plicht voor een plan (plan-mer) of voor een project (project-mer). Het omgevingsplan kan zowel plan-mer-plichtig als project-mer-plichtig zijn. Dit is primair afhankelijk van de vraag welke activiteiten als gevolg van het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan (wijzigingen van het omgevingsplan daar onder begrepen) kunnen plaatsvinden.

Een omgevingsplan dat een kader vormt voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten, bijvoorbeeld omdat het uitbreiding van veehouderijen toestaat, is plan-mer-plichtig. Kenmerkend voor een plan-mer is dat het omgevingsplan de betrokken activiteiten toelaat, maar dat er nog een nader afwegingsmoment is waar de toelaatbaarheid en de gevolgen voor het milieu door het vereiste van een omgevingsvergunning kunnen worden beoordeeld, in het voorbeeld de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Bij het omgevingsplan hoort in die situatie de plan-MER te worden opgesteld, en bij de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit de project-MER. Het voornemen is om via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet te regelen dat ook in het omgevingsplan zelf expliciet een omgevingsvergunningplicht voor activiteiten kan worden opgenomen. Dit is toegelicht in paragraaf 3.2.7 van deze toelichting. Als in het kader van deze omgevingsvergunning (voor een omgevingsplanactiviteit) de toelaatbaarheid en de gevolgen voor het milieu van de betrokken activiteiten kunnen worden beoordeeld, geldt de plan-mer-plicht voor het omgevingsplan en de project-mer-plicht voor de omgevingsvergunning.

In het geval in een omgevingsplan mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige activiteiten zonder nader afwegingsmoment zijn toegestaan en deze dus kunnen plaatsvinden zonder dat op grond van een omgevingsvergunning de toelaatbaarheid en de gevolgen voor het milieu nog kunnen worden beoordeeld, geldt voor het omgevingsplan het vereiste van een project-mer. In bijlage V bij dit besluit zijn de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten benoemd. In kolom vier zijn de mogelijke relevante besluiten opgenomen: alleen als daar het omgevingsplan genoemd staat kan het omgevingsplan voor een project als project-mer fungeren.

Als in een omgevingsplan met het oog op flexibiliteit open normen zijn opgenomen of er is een functie toegedeeld waarbinnen verschillende activiteiten met uiteenlopende milieueffecten van verschillende intensiteit zijn toegelaten (bijvoorbeeld de functie ‘gemengd gebied’), zal er voor de realisatie van activiteiten die aanzienlijke milieueffecten (kunnen) hebben meestal nog een nader afwegingsmoment zijn waar de toelaatbaarheid en de gevolgen voor het milieu moeten worden beoordeeld. Het plan vormt dan dus een kader voor mer-plichtige of mer-beoordelingsplichtige besluiten en is daarmee alleen plan-mer-plichtig. Het detailniveau van de plan-mer dient te worden afgestemd op de mate van gedetailleerdheid van het omgevingsplan en de fase van het besluitvormingsproces waarin het plan zich bevindt. Dat brengt mee dat in het kader van het plan-MER geen gedetailleerd onderzoek hoeft te worden verricht naar de milieueffecten van alle denkbare uitwerkingen die het plan mogelijk maakt. Volstaan kan worden met globaler onderzoek naar de milieueffecten zoals die worden bepaald door de randvoorwaarden die voor een evenwichtige toedeling van functies in het plan worden gesteld over de relevante milieuaspecten. Hierbij is ook de wijze van borging van de randvoorwaarden van belang. Als randvoorwaarden worden vastgelegd kan bijvoorbeeld tevens een monitoringsverplichting worden opgenomen. Hieruit volgt dat de eventuele mer-plicht van een omgevingsplan met open normen of een globale functietoedeling niet af hoeft te doen aan de hiervoor in paragraaf 3.2.4.4 beschreven mogelijkheid om het meer gedetailleerde en op de te realiseren nieuwe ontwikkeling afgestemde onderzoek uit te stellen tot het moment waarop duidelijk is welke activiteit zal worden gerealiseerd en hoe die daadwerkelijk vorm zal krijgen.

3.2.6 Verschijningsvorm van regels in het omgevingsplan (functies, algemene regels, maatwerk, melding, omgevingsvergunning, omgevingswaarden)

De basis van het omgevingsplan bestaat uit de regels waarmee functies aan locaties worden toegedeeld en de nadere regels die met het oog daarop nodig zijn. Met een belangrijk deel van die regels zal de toelaatbaarheid van activiteiten op de te onderscheiden locaties worden gereguleerd. Van belang is te onderkennen dat het enkel met een regel aan een locatie toedelen van een functie nog

geen rechtsgevolg met zich meebrengt. Een toegedeelde functie adresseert op zichzelf niets en niemand. Het verbiedt geen activiteiten en evenmin staat het activiteiten toe. Het is dan ook noodzakelijk om naast het toedelen van een functie, te voorzien in andere regels waarmee activiteiten worden gereguleerd. Alleen in die combinatie van regels kan er een evenwichtige toedeling van functies aan locaties worden gewaarborgd. De vraag welke activiteiten op locaties zijn toegestaan, zal veelal afhankelijk zijn van de aan die locatie toegedeelde functie. Zo zal het binnen een woonfunctie zijn toegestaan om op een deel van de locatie een woning te bouwen. Daarbij zal het gebruik ten behoeve van wonen worden toegestaan. Ook zal (een deel van) de locatie benut kunnen worden voor bijvoorbeeld een tuin, erf of parkeerplaats. Deze regeling kan zowel gedetailleerd als globaal worden vormgegeven.

De functie- en locatiegerichte benadering van het omgevingsplan leidt er toe dat veel regels over activiteiten per locatie zullen verschillen. De regulering van activiteiten hoeft overigens niet gekoppeld te zijn aan toegedeelde functies. Ook los daarvan kan regulering van activiteiten plaatsvinden. Ook de regulering van niet aan functies gerelateerde activiteiten kan per locatie verschillen. Denk bijvoorbeeld aan een regel over tijdstippen waarop afvalcontainers langs de openbare weg mogen worden geplaatst. Dergelijke regels hoeven niet per locatie gekoppeld te zijn aan een functie maar zullen eerder gekoppeld zijn aan het rooster van de inzameling van afvalstoffen.

Onder het nieuwe stelsel heeft het werken met algemene regels de voorkeur. Dat geldt ook voor het omgevingsplan. Als regels geobjectiveerd en concreet zijn vorm te geven, is het werken met algemene regels het meest voor de hand liggend. De activiteit wordt met een algemene regel aan direct burgerbindende normen onderworpen. Bij het verrichten van een activiteit in strijd met een regel uit het omgevingsplan is sprake van een overtreding van artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet. Net als voorheen onder de Wabo betekent dit feitelijk dat er wordt gehandeld in strijd met het verbod om zonder omgevingsvergunning af te wijken van het omgevingsplan. Tegen de overtreding van dit verbod dient, tenzij bijzondere omstandigheden aanwezig zijn, in beginsel met bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten te worden opgetreden.

Als voorbeeld van een algemene regel kan gedacht worden aan het ontsluiten van een perceel met een uitweg of inrit aan de openbare weg. Dit kan in het omgevingsplan op verschillende manieren worden gereguleerd.

In het omgevingsplan kan geregeld worden dat inritten zijn toegestaan. Daarbij kunnen ook voorwaarden worden gesteld. Een inrit kan bijvoorbeeld alleen zijn toegestaan onder de voorwaarde van maximaal één inrit per perceel met een maximale breedte van vijf meter en een afstand van minimaal 10 meter tot de hoek van een straat. Die regels zijn voor een ieder duidelijk, goed na te leven en vereisen geen nadere afweging. Het instellen van een vergunningplicht heeft bij dergelijke regels geen toegevoegde waarde.

Een andere mogelijkheid is het verbieden van de aanleg van een inrit tenzij een voorafgaande melding wordt gedaan. Die meldingsplicht kan bijvoorbeeld vereisen dat wordt aangegeven op welke dag de aanleg van de inrit plaatsvindt. Het doel van de melding kan zijn dat het bevoegd gezag weet wanneer de aanleg plaatsvindt en zodoende tijdig de nodige maatregelen kan treffen voor bijvoorbeeld een goede verkeersdoorstroming tijdens de aanleg. Denkbaar is in dat verband ook dat er een bevoegdheid is opgenomen om maatwerkvoorschriften te stellen over bijvoorbeeld de precieze plaatsbepaling van de inrit of de wijze waarop de aan te brengen verharding aansluit op het openbaar gebied. Aanvullend op de rechtstreeks geldende regels voor een inrit, kan het bevoegd gezag in zo'n geval naar aanleiding van een ingekomen melding overwegen om een aanvullend maatwerkvoorschrift te stellen. Zoals al in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is aangegeven, resulteert een melding als hier bedoeld niet in een besluit[21]. Een eventueel naar aanleiding van een melding opgelegd maatwerkvoorschrift is uiteraard wel een besluit waartegen bij de bestuursrechter kan worden opgekomen.

Een verdergaande mogelijkheid is het opnemen van een verbod om zonder omgevingsvergunning een inrit aan te leggen. Het instrument van de vergunning is bij uitstek bedoeld om de aanvaardbaarheid van een activiteit aan een nadere afweging te kunnen onderwerpen. Als de regels over de toelaatbaarheid van een activiteit niet met geobjectiveerde en concrete normen kan worden afgebakend, maar een nadere afweging nodig is in het concrete geval, ligt het werken met een vergunningplicht voor de hand. Dat geldt bijvoorbeeld ook als een toepasselijke norm zich alleen door een deskundige op goede wijze laat beoordelen. In het voorbeeld van een inrit ligt het werken met een

[21] Bepalend hierbij is dat het niet gaat om een melding waarvan de gelding van de regels in het omgevingsplan afhankelijk is: die regels gelden sowieso. Zie hierover de conclusie van de advocaat-generaal van 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4116, en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:14.

vergunningenstelsel voor de hand als een inrit alleen is toegestaan op een plaats waar de verkeersveiligheid niet nadelig wordt beïnvloed. Dat lijkt typisch een norm waarover een verkeerdeskundige zou moeten adviseren. Dergelijke regels lenen zich om die reden in het algemeen niet voor een rechtstreekse werking, maar kunnen deel uitmaken van de beoordelingsregels die bepalen of een vergunning voor een activiteit kan worden verleend. De gemeente kan er dan voor kiezen in de beoordelingsregels op te nemen dat aanvrager van de vergunning aantoont dat voldaan wordt aan de regel dat de verkeersveiligheid niet nadelig wordt beïnvloed.

Ten slotte kan gewerkt worden met een volledig verbod voor het aanleggen en aanwezig hebben van een inrit, zonder een in het omgevingsplan zelf opgenomen mogelijkheid om met vergunning van dit verbod af te wijken. Bedacht moet worden dat zo'n verbod geen absoluut karakter heeft. Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de wet bestaat immers altijd, buiten het omgevingsplan om, de mogelijkheid om voor aangevraagde concrete activiteiten van het omgevingsplan af te wijken. Die buitenplanse flexibiliteit was voor het bestemmingsplan ook altijd al aanwezig onder Wabo en is ongewijzigd onder de Omgevingswet voortgezet.

Wat betreft het opnemen van een vergunningenstelsel in het omgevingsplan zal overigens een wijziging worden voorgesteld met de Invoeringswet Omgevingswet. Daar zal in de navolgende paragraaf dieper op worden gegaan.

3.2.7 Afwijken van het omgevingsplan met de omgevingsplanactiviteit

Voor activiteiten die in strijd zijn met regels uit het omgevingsplan kan een omgevingsvergunning worden verleend. Het gaat hier om de zogenoemde afwijkactiviteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder b, van de wet. Hiermee kunnen activiteiten worden toegestaan die in strijd zijn met één of meer regels uit het omgevingsplan. Het kan bijvoorbeeld gaan om bouw-, grond- en aanlegwerken, sloopactiviteiten, het aanbrengen van veranderingen aan door het omgevingsplan beschermde gemeentelijke monumenten of bepaalde vormen van gebruik in of bij gebouwen of op locaties.

Net zoals dat voor de omgevingsverordening en de waterschapsverordening in artikel 4.4, tweede lid, van de wet nu al is bepaald, wil het kabinet bij Invoeringswet Omgevingswet voorstellen om ook voor het omgevingsplan een expliciete grondslag op te nemen om een verbod behoudens omgevingsvergunning te kunnen opnemen. Vanuit de VNG is hierop aangedrongen omdat met de nu nog in de Omgevingswet opgenomen constructie alleen via een 'omweg' in het omgevingsplan een vergunningplicht in het leven kan worden geroepen. Daartoe moeten activiteiten in het omgevingsplan aan een verbod worden onderworpen, waarna op grond van artikel 5, eerste lid, onder b, van de wet (buitenplans) met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van het verbod kan worden afgeweken. De nieuwe constructie leidt niet tot een materiële wijziging, maar verduidelijkt de mogelijkheden en verbetert de zelfstandige leesbaarheid van het omgevingsplan.

In verband met de nieuwe constructie zal worden voorgesteld om op wetsniveau de term 'afwijkactiviteit' te vervangen door de term 'omgevingsplanactiviteit'. De term 'afwijkactiviteit' is minder passend voor activiteiten waar het omgevingsplan zelf met een vergunningplicht in voorziet. Die activiteiten vormen in feite geen afwijking maar worden door het omgevingsplan toegelaten onder het vereiste van een vergunning. De omgevingsplanactiviteit zal zo worden omschreven dat hieronder de activiteiten vallen waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat een omgevingsvergunning nodig is, en andere activiteiten voor zover die in strijd zijn met het omgevingsplan. Dat betekent met andere woorden dat zowel de binnenplanse vergunningplichtige activiteiten als de buitenplanse afwijkingen komen te vallen binnen de term omgevingsplanactiviteit.

Voor de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit zal in de Invoeringswet Omgevingswet in samenhang met het Invoeringsbesluit worden voorgesteld dat de omgevingsvergunning wordt verleend of geweigerd op de gronden die zijn opgenomen in het omgevingsplan. Voorgesteld wordt dat in het geval dat de omgevingsvergunning op die gronden zou moeten worden geweigerd of voor de activiteit geen gronden in het omgevingsplan zijn gegeven, de vergunning toch kan worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De nieuwe constructie zoals hiervoor toegelicht, wordt ook doorgevoerd voor een andere vernieuwing die met de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld. Deze vernieuwing heeft betrekking op de bouwactiviteit en zal in het navolgende worden toegelicht.

3.2.8 Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning voor bouwwerken

Het kabinet wil bij Invoeringswet Omgevingswet een andere opzet voorstellen waarop de vergunningplicht voor bouwactiviteiten wordt bepaald. Door het voorstel wordt het mogelijk om de afbakening

van vergunningplichtige bouwactiviteiten beter af te stemmen op enerzijds de regels voor technische bouwkwaliteit en anderzijds de regels die in het omgevingsplan voor bouwwerken worden gesteld. Dat zal worden bereikt door de vergunningplicht voor de bouwactiviteit op te splitsen in een vergunningplicht voor een 'technische bouwactiviteit' en een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan. Hierdoor kan het aantal vergunningplichtige activiteiten verder worden beperkt. Dat leidt naar verwachting tot een aanzienlijke administratieve lastenreductie. Het vergunningenstelsel voor bouwactiviteiten wordt ook flexibeler doordat, zowel tegelijkertijd als los van elkaar en gespreid in de tijd, een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd voor de beoordeling van een bouwactiviteit aan het omgevingsplan en een beoordeling van een bouwactiviteit aan de regels voor technische bouwkwaliteit. Ook kan winst worden geboekt in een verduidelijking van de regels voor vergunningvrij bouwen, als deze in het omgevingsplan worden geïntegreerd.

Technische bouwactiviteit

De regels voor technische bouwkwaliteit zijn landelijk uniform in het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen. In dat besluit zullen bij Invoeringsbesluit ook de technische bouwactiviteiten worden aangewezen waarvoor, met het oog op een preventieve toets aan die regels, een omgevingsvergunning nodig is. Alleen voor bouwwerken met een zwaarder risicoprofiel zal nog een omgevingsvergunning nodig zijn. Gedacht kan worden aan bouwwerken met verschillende bouwlagen en verdiepingsvloeren, verbouwingen met wijzigingen in de brandcompartimentering of bouwwerken met een hoogte van meer dan 5 meter. Daarmee komt een eind aan de vreemde situatie waarin bijvoorbeeld een dakkapel aan de voorkant van een woning, die vergunningplichtig is wegens de ruimtelijke effecten, ook volledig preventief wordt getoetst aan de regels voor technische bouwkwaliteit terwijl een identieke dakkapel aan de achterzijde van een woning geheel vergunningvrij is.

Omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit

Voor de lokale bouwregels en het bepalen van de vergunningplicht in het omgevingsplan heeft de gemeente een centrale rol. In het wettelijke stelsel onder de Wabo werd in het kader van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit getoetst aan de gemeentelijke regels voor bouwactiviteiten die waren opgenomen in het bestemmingsplan (of beheersverordening), de bouwverordening en de welstandsnota. Deze bouwregels zijn onder de Omgevingswet gebundeld in het omgevingsplan. Door het voorstel bepaalt een gemeente in het omgevingsplan niet alleen aan welke regels een bouwwerk op een locatie moet voldoen. De gemeente bepaalt in het omgevingsplan ook of het voor de bouwregels nodig is dat er in het kader van een vergunning preventief aan die regels wordt getoetst. De vergunningplicht voor bouwwerken wordt dus niet langer op het niveau van wet en AMvB bepaald, maar de gemeente bepaalt in het omgevingsplan of er een vergunning nodig.

Zoals in de vorige paragraaf al toegelicht, betreft het hier een 'omgevingsplanactiviteit'. Het is een logische stap dat een gemeente zelf in het omgevingsplan bepaalt of een vergunning nodig is, ook als het om bouwactiviteiten gaat. Regels in een omgevingsplan kunnen voor bouwactiviteiten concreet, helder, beperkt in aantal en overzichtelijk zijn. In zo'n situatie is een vergunningplicht niet nodig en heeft het werken met algemene regels de voorkeur. Maar onder de Omgevingswet is het ook mogelijk om in het omgevingsplan te werken met open normen. Dergelijke normen vergen een interpretatie. Daarvoor kunnen ook zogenoemde wetsinterpreterende beleidsregels worden vastgesteld. In dat geval is een vergunningplicht het meest aangewezen. Een vergunningsplicht ligt ook voor de hand als een deskundigenadvies nodig is van bijvoorbeeld een ruimtelijke adviescommissie of een archeoloog. Het is primair aan een gemeente om te bepalen op welke wijze regels voor een locatie worden gesteld, daarom bepaalt de gemeente in hoeverre een vergunningplicht hierbij aangewezen is. Dat geldt voor bijvoorbeeld het kappen van bomen, het verrichten van aanlegwerken en sloopactiviteiten niet wezenlijk anders dan voor bouwactiviteiten.

Het voorstel, zoals dat wordt voorgesteld bij Invoeringswet Omgevingswet en Invoeringsbesluit, komt tegemoet aan een wens van de zogenoemde 'doorbraakgroep gemeenten' (onder andere Rotterdam, Eindhoven, Amersfoort en Delft) om gemeenten meer ruimte te geven bij de keuze of een omgevingsvergunning nodig is voor een bouwactiviteit. Deze gemeenten zien mogelijkheden om aanvullend op de landelijk uniforme categorie van vergunningvrije bouwwerken nog verder vergunningvrije bouwwerken aan te wijzen. Dat zal vooral gelden voor bouwwerken waarvoor in het omgevingsplan concrete en duidelijke regels zijn vast te leggen.

Op basis van het voorheen geldende recht in artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht was een landelijk uniforme aanwijzing van vergunningvrije bouwwerken mogelijk. Een aanwijzing van een landelijke uniforme categorie van omgevingsvergunningvrije bouwwerken is ongewenst. Deze bouwwerken zouden dan namelijk zonder omgevingsvergunning kunnen worden gebouwd in strijd met het omgevingsplan.

In het nieuwe stelsel is een belangrijke verschuiving opgetreden van onderwerpen die voorheen nog bij wet of AMvB waren gereguleerd, maar nu in het omgevingsplan zijn geregeld. Door de verbrede reikwijdte bevat het omgevingsplan ook tal van regels die vanuit een milieumotief zijn gesteld. Ook de regels over het repressieve welstandsvereiste zullen in het omgevingsplan worden opgenomen. Vasthouden aan de oude opzet van vergunningvrije bouwwerken zou ertoe leiden dat niet alleen kan worden gebouwd in afwijking van bouw- en gebruiksregels, maar ook van de andere regels die in een omgevingsplan met verbrede reikwijdte worden gesteld. Dat zou tot ongewenste gevolgen kunnen leiden.

Om deze ongewenste gevolgen te voorkomen zijn verschillende oplossingen denkbaar. Ten eerste is het denkbaar dat wordt omschreven welke regels uit een omgevingsplan wel en niet buiten toepassing blijven voor het vergunningvrije bouwen. Hierbij schuilt een risico dat een dergelijke afbakening complex wordt en wellicht ten onrechte regels wel of niet buiten toepassing laat. Een tweede variant is dat het primair aan gemeenten wordt overgelaten om te bepalen voor welke bouwwerken een vergunning nodig is en voor welke bouwwerken niet. In die vorm stopt dus de rijksbemoeienis met vergunningvrij bouwen en is het geheel aan gemeenten om te bepalen welke bouwregels er gelden en of er in dat verband een vergunning nodig is. Een derde variant is dat de gemeenten in het omgevingsplan de bouwregels en de vergunningplicht bepalen, in combinatie met een instructieregel van het Rijk op grond waarvan een gemeente er in ieder geval voor moet zorgen dat categorieën van veel voorkomende bouwwerken zonder vergunning door een omgevingsplan moeten worden toegelaten. Gedacht kan hierbij worden aan de veel voorkomende bouwwerken zoals dakkapellen, bijbehorende bouwwerken en erf- en terreinafscheidingen die nu nog landelijk uniform als vergunningvrij zijn aangewezen. Deze variant leidt ertoe dat burgers in het omgevingsplan kunnen zien welke bouwwerken zonder vergunning zijn toegelaten. Dat zijn in ieder geval de bouwwerken die in de instructieregel zijn opgenomen. Gemeenten kunnen er echter per locatie in het omgevingsplan voor kiezen om meer bouwwerken vergunningvrij te maken.

In samenspraak met onder meer de VNG, gemeenten, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland, VNO-NCW en Bouwend Nederland zal het voorstel verder worden uitgewerkt.

Limitatief-imperatief stelsel

Tijdens de voorbereiding van de AMvB's zijn vragen gesteld over het zogenoemde limitatief-imperatieve stelsel dat vroeger onder de Woningwet voor de bouwvergunning en daarna onder de Wabo voor de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit van toepassing was. Het bedoelde stelsel limiteerde de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit te weigeren tot (in het kort) de regels voor technische bouwkwaliteit, zoals die voorheen in het Bouwbesluit waren opgenomen, de regels uit het bestemmingsplan en de bouwverordening, en het welstandsvereiste.

Het imperatieve element in het stelsel kwam tot uiting in het vereiste dat de vergunning moest worden verleend als het bouwplan aan die regels voldeed. De beoordeling moest dus plaatsvinden binnen het stelsel van regels uit het Bouwbesluit, bestemmingsplan, bouwverordening en de welstandsregels. Als het bouwplan aan die regels voldeed, konden er binnen dit gelimiteerde stelsel geen aanvullende gronden worden aangevoerd op basis waarvan de vergunning toch zou moeten worden geweigerd. Maar als het bouwplan op basis van dit gelimiteerde toetsingskader zou moeten worden geweigerd, bestond er wel ruimte om buiten dit kader om de vergunning toch te verlenen. Althans dat gold voor de regels in het bestemmingsplan en het welstandsvereiste. Ook al was een bouwplan in strijd met die regels, dan kon de vergunning – ondanks strijd met het bestemmingsplan – toch worden verleend mits het plan voldeed aan een goede ruimtelijke ordening. Van het welstandsvereiste kon worden afgeweken als het bevoegd gezag van oordeel was dat de vergunning toch moest worden verleend. Het limitatief-imperatieve karakter binnen het stelsel kwam dus alleen tot uiting in een plicht om de vergunning te verlenen als er geen sprake was van een weigeringsgrond binnen het gelimiteerde toetsingskader. Als het gelimiteerde toetsingskader tot een weigeringsgrond leidde, bestonden er zowel voor het bestemmingsplan als het welstandsvereiste mogelijkheden om buiten het gelimiteerde stelsel om de vergunning toch te verlenen. Het weigeren van de vergunning was voor het bestemmingsplan en het welstandsvereiste dus niet imperatief vorm gegeven.

Onder de Omgevingswet is het limitatief-imperatieve stelsel voor de bouwactiviteit op gelijkwaardige manier vormgegeven. Het limitatief-imperatieve karakter blijft in gelijkwaardige vorm behouden bij het voorstel in de Invoeringswet Omgevingswet voor het scheiden van de bouwactiviteit in een technische bouwactiviteit en een bouwactiviteit die op grond van het omgevingsplan vergunningplichtig is. Dat betekent voor de technische bouwactiviteit dat de vergunning (imperatief) moet worden verleend als uit de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving geen weigeringsgrond voortvloeit.

Andersom geldt dat de vergunning (imperatief) moet worden geweigerd als deze op grond van die

regels niet kan worden verleend. Buiten dit imperatieve stelsel (limitatief) kunnen geen andere gronden worden aangevoerd om de vergunning te verlenen of te weigeren. Voor de omgevingsvergunningplicht die uit de regels van het omgevingsplan voortvloeit, geldt eveneens dat de vergunning (imperatief) moet worden verleend als de vergunning niet op grond van de regels uit het omgevingsplan kan worden geweigerd. Als de vergunning op grond van de in het omgevingsplan opgenomen regels niet kan worden verleend, bestaat er echter geen plicht om de vergunning te weigeren. De mogelijkheid bestaat in dat geval om de vergunning, buiten het omgevingsplan om, toch te verlenen in het belang van een evenwichtige toedeling van functies van locaties. Dit stelsel geldt voor alle in het omgevingsplan vergunningplichtig gestelde activiteiten en dus ook voor de bouwactiviteit.

Gebonden beschikkingsbevoegdheid

Tijdens de voorbereiding van de AMvB's is de vraag gesteld in hoeverre het opnemen van regels in het omgevingsplan met een open norm, zich verhoudt tot het limitatief-imperatieve stelsel en het gebonden karakter van de beschikkingsbevoegdheid van de vergunningplicht voor bouwactiviteiten. Hierover kan worden opgemerkt dat het limitatief-imperatieve stelsel er op zichzelf niet aan in de weg staat om te werken met open normen. Als dat wenselijk wordt geacht kunnen in het omgevingsplan regels worden gesteld die beleidsvrijheid, beoordelingsruimte of beoordelingsvrijheid aan het bevoegd gezag geven bij het uitoefenen van de bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen. Het gebonden karakter van de bevoegdheid wordt bepaald door de beleidsvrijheid of beoordelingsruimte die regels laten voor een eigen beoordeling. Binnen de gelimiteerde marges van die vrijheid of ruimte kan het bevoegd gezag in zo'n geval bepalen of de vergunning moet worden verleend of geweigerd. Ook dan blijft gelden dat de vergunning moet worden verleend als binnen die marges geen ruimte bestaat om de vergunning te weigeren. Andersom blijft gelden dat als binnen de ruimte die de regels van het omgevingsplan laten, verlening van de vergunning niet mogelijk is, de omgevingsvergunning buiten het omgevingsplan om toch kan worden verleend in het belang van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

3.2.9 Het omgevingsplan, milieubelastende activiteiten en het reguleren van (milieu)gebruiksruimte

De bescherming van het milieu is een cruciaal onderwerp waarvoor het nodig is dat in het omgevingsplan regels worden gesteld. Naast de algemene rijksregels en de door het Rijk ingestelde vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten, speelt het omgevingsplan een belangrijke rol voor de toelaatbaarheid van milieubelastende activiteiten. Die rol komt tot uiting in het toedelen van functies aan locaties en de met het oog daarop te stellen regels die activiteiten reguleren. De bescherming van het milieu is één van de belangen die ook bij de evenwichtige toedeling van functies een belangrijke rol spelen.

De ruimte voor het stellen van milieuregels op het gemeentelijke niveau is aanmerkelijk groter geworden onder de Omgevingswet. In de eerste plaats wordt voor een grote categorie van bedrijven in het Besluit activiteiten leefomgeving geen regels meer gesteld, zodat de gemeente dat desgewenst kan regelen als dat lokaal nodig is met het oog op de doelen van de wet. Verder is ruim de mogelijkheid gegeven om in de vorm van maatwerkregels van dat Besluit activiteiten leefomgeving afwijkende regels te stellen in het omgevingsplan.

Daar waar de algemene rijksregels en de door het Rijk ingestelde vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten in het bijzonder regels stellen over locatieonafhankelijke preventieve maatregelen en best beschikbare technieken, zullen in het omgevingsplan vooral regels worden vastgelegd die verband houden met locatiespecifieke omstandigheden en belangen. In het bijzonder kan het omgevingsplan worden gebruikt om nadelige cumulatieve gevolgen van milieubelastende activiteiten te reguleren. Het kan daarbij ook gaan om cumulatieve effecten van activiteiten die afzonderlijk niet tot onaanvaardbare belasting leiden. Als algemene lijn in de uitvoeringsregelgeving wordt er daarom voor gekozen om de gebruiksruimte in beginsel via het omgevingsplan te reguleren, waarbij zo nodig instructieregels van het Rijk worden gesteld. Gemeenten beschikken over verschillende instrumenten om gebruiksruimte in het omgevingsplan te reguleren:

- Door het toedelen van functies aan locaties en daarbij te stellen regels kunnen onverenigbare activiteiten zodanig ruimtelijk worden gescheiden dat gebruiksruimteproblemen, die door afstand houden kunnen worden weggenomen, zich niet voordoen. Bijvoorbeeld een betonmortelcentrale op grote afstand van woningen en andere hindergevoelige gebruiksvormen.
- Regels over gebruiksruimte kunnen per locatie worden gesteld. Zo kan bijvoorbeeld een emissieplafond worden vastgelegd voor een locatie met de omvang van een perceel. Met zo'n plafond per kavel kan de immissie op nabijgelegen locaties worden beperkt. Ook wordt voorkomen dat de gebruiksruimte van het ene bedrijf wordt ingeperkt door (uitbreiding van) bedrijven op belendende percelen. Het stellen van een emissieplafond kan ook plaatsvinden zonder dat de exacte activiteit wordt gereguleerd. Het emissieplafond kan op deze wijze als randvoorwaarde fungeren voor alle

potentiële activiteiten op die locatie, ongeacht de specifieke regels die kunnen gelden op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving of van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Naast het reguleren van geluid, geur en stof door regels in het omgevingsplan kan op deze manier bijvoorbeeld ook de totale hoeveelheid afvalwater worden bepaald die in het openbaar riool mag worden geloosd in verband met de capaciteit van dat riool.
- Door het stellen van algemene regels voor bepaalde delen van het grondgebied (of zelfs voor een hele gemeente) kunnen beperkingen worden gesteld aan activiteiten die beslag leggen op de gebruiksruimte. Op deze manier kan bijvoorbeeld een generieke norm worden gesteld over het produceren van geluid of het opvangen van regenwater op eigen terrein.
- Op bepaalde locaties waar gebruiksruimte beperkt is, kan een informatieplicht of meldingsplicht ingesteld worden. In dat kader kan bijvoorbeeld om bepaalde onderzoeken gevraagd worden. Deze methode kan geschikt zijn om de bewijslast te verleggen naar een initiatiefnemer, die aan de hand van gegevens moet aantonen dat voldaan wordt aan een bepaalde norm.
- Voor bepaalde locaties of gebieden kan een vergunningplicht voor bepaalde activiteiten worden ingesteld. Via de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit kan dan van dat verbod worden afgeweken, op basis van het beoordelingskader voor die afwijking dat in het omgevingsplan kan worden opgenomen. Op deze manier kunnen bepaalde effecten van een activiteit in relatie tot de beschikbare gebruiksruimte vooraf worden getoetst. Op deze manier kan bijvoorbeeld regulering plaatsvinden ter realisering van beleid van een gemeente dat inhoudt dat in niet meer dan 30% van de gebouwen een horecagelegenheid mag zijn gevestigd. Ook het werken met parkeervergunningen is een manier om beperkte gebruiksruimte te reguleren.

3.2.10 Actualiteit van het omgevingsplan

In de Omgevingswet en ook bij dit besluit worden geen bijzondere vereisten gesteld aan de actualiteit van een omgevingsplan. Er wordt van uitgegaan dat er een voortdurende zorg voor gemeenten bestaat om het omgevingsplan actueel te houden en zo nodig op onderdelen aan te passen. In dat opzicht bestaat voor het omgevingsplan geen andere benadering dan voor de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. De generieke actualiseringsplicht zoals die voorheen op grond van de Wro op bestemmingsplannen van toepassing was, geldt dus niet langer onder de Omgevingswet.

De doorlopende actualiteit van het omgevingsplan wordt bereikt door, alleen als daar aanleiding toe is, regels voor bepaalde locaties en onderwerpen aan te passen. Dat kan ambtshalve, maar ook op verzoek van een belanghebbende die bijvoorbeeld een initiatief wil ontplooien dat niet in het geldende omgevingsplan past. De aandacht, capaciteit en inzet kan daarbij dus gericht worden op die onderdelen van het omgevingsplan waar actualisering nodig is. De aandacht gaat niet uit naar plandelen of locaties waarvoor een regeling al tien jaar ongewijzigd en naar tevredenheid van toepassing is, maar richt zich op onderdelen die gelet op nieuwe praktijk- of beleidswensen aanpassing behoeven. Het actueel houden van het omgevingsplan is daarmee een minder bewerkelijke en beter beheersbare exercitie dan de actualisering van bestemmingsplannen die op grond van de Wro elke tien jaar moest plaatsvinden.

De mogelijkheid om in het omgevingsplan globaler en op hoger abstractieniveau functies toe te delen en minder detailregels op te nemen dan in bestemmingsplannen, maakt daarnaast dat een omgevingsplan de mogelijkheid biedt om flexibeler in te spelen op de dynamiek in de samenleving. De mogelijkheid om meer beoordelingsruimte te scheppen binnen het omgevingsplan, maakt dat het beter kan inspelen op onvoorziene ruimtelijke ontwikkelingen. Als zich actuele ontwikkelingen of nieuwe beleidsdoelen aandienen die niet binnen de mogelijkheden van het omgevingsplan zijn in te passen, hoeft uiteraard niet het gehele omgevingsplan te worden herzien. Alleen de regels waarvan aanpassing nodig is, kunnen worden gewijzigd. Omdat er nog maar één omgevingsplan per gemeente bestaat, hoeven hiervoor ook niet langer in een zogenoemde ‘parapluconstructie’ verschillende plannen tegelijkertijd te worden gewijzigd. Ook daarmee wordt het actueel houden van een omgevingsplan beter beheersbaar en kunnen gemeenten de nodige aanpassingen gemakkelijker zelfstandig voorbereiden en doorvoeren.

Inpassingsplicht voor omgevingsvergunningen voor afwijkingen

De omgevingsvergunning blijft als snel en flexibel instrument inzetbaar om effectief op concrete ruimtelijke initiatieven te kunnen inspelen. Zoals eerder toegelicht, zal bij Invoeringswet Omgevingswet worden voorgesteld dat in het omgevingsplan kan worden bepaald dat voor activiteiten een vergunning nodig is. Daarnaast kan buitenplans een omgevingsvergunning worden verleend voor activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan.

In artikel 4.17 van de wet is een bepaling opgenomen met een plicht om het omgevingsplan binnen vijf jaar na het onherroepelijk worden van een omgevingsvergunning voor een permanente afwijking, daarmee in overeenstemming te brengen. Zowel ten behoeve van de eerder beschreven introductie

van de omgevingsplanactiviteit, als met het doel om de reikwijdte van de inpassingsplicht te verduidelijken, is het kabinet voornemens om bij Invoeringswet Omgevingswet voor te stellen om artikel 4.17 van de wet te wijzigen. Met deze wijziging wordt beoogd te verduidelijken dat de inpassingsplicht alleen geldt voor een omgevingsvergunning voor een voortdurende omgevingsplanactiviteit, die in afwijking van het omgevingsplan een bouwactiviteit mogelijk maakt, of afwijkt van de toegedeelde functie.

Het uitgangspunt is en blijft dat gemeenten er voor zorgen dat een omgevingsplan actueel is. Dat betekent dat omgevingsvergunningen waarbij van het omgevingsplan wordt afgeweken, uiteindelijk ingepast moeten worden in het plan. Dat speelt echter alleen voor omgevingsplanactiviteiten waarmee een blijvende inbreuk op het omgevingsplan wordt gemaakt. Daarbij gaat het alleen om activiteiten waarbij buiten het omgevingsplan om (buitenplans) wordt afgeweken van het omgevingsplan. Het betreft dus geen activiteiten die al in het omgevingsplan met een vergunningenstelsel zijn voorzien. Maar ook bij buitenplans afwijken is niet altijd inpassing nodig. Activiteiten die slechts tijdelijk van aard zijn, behoeven niet in het plan te worden ingepast.

Verdere verduidelijking wordt aangebracht door te bepalen dat het alleen gaat om bouwactiviteiten en andere activiteiten die niet passen binnen de aan de locatie toebedeelde functie. Hiermee wordt duidelijker afgebakend om wat voor activiteiten het gaat. Zo wordt vermeden dat afwijkingen die geen blijvende inbreuk vormen op het omgevingsplan, zoals het verwijderen van een boom of het toelaten van een gebruik dat op zichzelf passend is binnen de toegedeelde functie maar in strijd is met andere regels van het omgevingsplan, ingepast zou moeten worden.

De termijn van vijf jaren is bedoeld om een zorgvuldige afweging te kunnen maken over welke consequenties een concreet project heeft voor vergelijkbare situaties binnen de gemeente. Het met een omgevingsvergunning toestaan dat, in afwijking van de regels in het omgevingsplan, op een bepaalde locatie bijvoorbeeld een dakopbouw of een bepaald gebruik in een bijgebouw bij een woning wordt toegestaan, verdient mogelijk niet enkel een aanpassing van het omgevingsplan op de desbetreffende locatie. De consequenties van een dergelijk concreet project dienen ruimer te worden bezien, ook voor andere vergelijkbare locaties. Zo nodig dient ook daar tot wijziging van het omgevingsplan te worden overgegaan. Het doel is dat zo arbitraire versnippering van regelgeving binnen het omgevingsplan vermeden wordt.

Uitvoeren van instructieregels en instructies

Naast de inpassingsplicht die voor bepaalde omgevingsvergunningen geldt, zal een omgevingsplan ook aangepast moeten worden als de plicht daartoe volgt uit instructieregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving of de omgevingsverordening, of een afzonderlijk instructiebesluit. Zowel bij de instructieregels als de instructiebesluiten kan daarvoor een termijn worden gesteld.

3.2.11 Bevoegd gezag en delegatiemogelijkheden

De gemeenteraad kan de bevoegdheid tot vaststelling van delen van het omgevingsplan delegeren aan het college van burgemeester en wethouders. De raad neemt hiervoor een separaat besluit waarin de bevoegdheid wordt gedelegeerd. Een dergelijk besluit kan overigens ook gelijktijdig met een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan worden genomen, maar maakt daarvan geen deel uit. Een delegatiebesluit is niet appellabel en is ook niet mer-plichtig, omdat het niet kan worden aangemerkt als plan of programma als bedoeld in de mer-regelgeving. In het delegatiebesluit wordt het deel van het omgevingsplan afgebakend waarvoor de bevoegdheid wordt overgedragen en worden de voorwaarden opgenomen die in acht moeten worden genomen bij de uitoefening van die bevoegdheid. Het kan bijvoorbeeld gaan om het te reguleren onderwerp of de locatie waarvoor regels moeten worden vastgesteld. Dat het delegatiebesluit geen deel uitmaakt van het omgevingsplan, wijkt af van de voorheen onder de Wro geldende constructie voor bestemmingsplannen, waarin een wijzigingsbevoegdheid of uitwerkingsplicht kon worden opgenomen. Het college van burgemeester en wethouders stelt ter uitvoering van de overgedragen bevoegdheid ook geen separaat wijzigings- of uitwerkingsplan meer vast, maar wijzigt op onderdelen het omgevingsplan zelf. Bij een omgevingsplan kan overigens ook geen nader besluit worden vastgesteld in een apart document, zoals dat bijvoorbeeld bij een bomenverordening wel gebeurde in de vorm van een concretiserend besluit van algemene strekking waarin beschermenswaardige (voor het kappen vergunningplichtige) bomen werden aangewezen. Evenmin kunnen bijvoorbeeld gemeentelijke monumenten bij aparte aanwijzingsbesluiten worden aangewezen. Dergelijke regels kunnen, zo nodig per locatie, alleen worden opgenomen in het omgevingsplan. Dat waarborgt een consistent en goed raadpleegbaar omgevingsplan. Het voorkomt een gelaagdheid en versnippering van regels over een zogenoemd ‘moederplan’ en onderliggende uitwerkings- of wijzigingsplannen en over een verordening en onderliggende concretiserende besluiten van algemene strekking. Dit beperkt het gevaar op onsamenhangende of zelfs conflicterende regels.

De delegatiebesluiten zijn bij dit besluit aangewezen als omgevingsdocument en kunnen bij de digitale weergave van het omgevingsplan worden geraadpleegd.

3.2.12 Het omgevingsplan in verhouding tot andere kerninstrumenten

Binnen het stelsel van de Omgevingswet moet het omgevingsplan worden gerekend tot het kerninstrument van de decentrale regelgeving. In paragraaf 3.3 van de memorie van toelichting op de wet is uitgebreid ingegaan op de kerninstrumenten van de wet[22]. De gemeente is de primaire bestuurslaag die is belast met de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet. De regels die een gemeente ter uitoefening van die taken en bevoegdheden stelt, zijn vastgelegd in het omgevingsplan. Net als de omgevingsverordening en de waterschapsverordening behoort het tot de kerninstrumenten van de wet. Naast deze kerninstrumenten met decentrale regelgeving kent de Omgevingswet nog vijf andere kerninstrumenten: omgevingsvisies, programma's, algemene rijksregels over activiteiten, de omgevingsvergunning en het projectbesluit. In deze paragraaf worden de relaties tussen een aantal andere instrumenten en het omgevingsplan nader belicht.

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie is een politiek-bestuurlijk document dat de lange termijnvisie van een bestuursorgaan geeft op de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Anders dan het omgevingsplan, bindt de omgevingsvisie alleen het bestuursorgaan dat het heeft vastgesteld. De omgevingsvisie is als instrument onderdeel van de start van de beleidscyclus, die van beleidsontwikkeling. Het beleid in de gemeentelijke omgevingsvisie vormt het kader voor de regels die in de uitvoeringsfase worden gesteld in het omgevingsplan.

Programma

Een programma bevat concrete maatregelen voor de ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming of het behoud van de fysieke leefomgeving. In een programma kunnen gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uitwerken. Een programma kan gericht zijn op ontwikkeling van een bepaald gebied en het kan maatregelen bevatten om aan omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen te bereiken. In dit verband kan monitoring een belangrijk instrument zijn bij de uitvoering van een programma. Een programma over de ontwikkeling van een gebied (voorheen structuurvisie voor een gebied) kan gebruikt worden als beleidsmatig kader voor één of meer wijzingen van het omgevingsplan. Bij programma's met een programmatische aanpak kan de toelaatbaarheid van specifieke wijzigingen van het omgevingsplan of omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten worden beoordeeld in het licht van bepaalde omgevingswaarden of andere doelstellingen. In een aantal gevallen is het verplicht een programma op te stellen. Dat is bijvoorbeeld het geval als sprake is van (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde, zoals de Europese omgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Een programma bindt alleen het vaststellend bestuursorgaan zelf bij de uitoefening van zijn bevoegdheden en moet binnen de beleidscyclus worden gerekend tot beleidsontwikkeling. Wel kunnen maatregelen in een programma zich onder meer vertalen in algemene regels in een omgevingsplan, bijvoorbeeld in maatwerkregels voor milieubelastende activiteiten.

Algemene rijksregels in het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving

In algemene rijksregels worden aan burgers, bedrijven en overheden als initiatiefnemers rechtstreeks werkende rijksregels gesteld over activiteiten in de fysieke leefomgeving. Deze algemene rijksregels zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het Besluit activiteiten leefomgeving stelt vooral regels over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Het Besluit bouwwerken leefomgeving bevat regels over de technische kwaliteit van nieuw te bouwen en bestaande bouwwerken en regels over aan een bouwwerk gerelateerde activiteiten.

De algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving staan in beginsel naast de regels in het omgevingsplan. Beide regelingen gelden dus naast elkaar en vullen elkaar aan. Wel is er ruimte om bij een groot aantal van de algemene rijksregels uit het Besluit activiteiten leefomgeving, een afwijkende of aanvullende regel op te nemen in het omgevingsplan. Met deze zogenoemde maatwerkregels is het mogelijk om normen beter te laten aansluiten op lokale omstandigheden. Maatwerkregels hoeven in het omgevingsplan niet als zodanig herkenbaar te zijn. Zoals aangegeven gelden de maatwerkregels naast de in het Besluit activiteiten leefomgeving gestelde regels en er moet aan beide regelingen worden voldaan. Als in het omgevingsplan een

[22] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 51–54.

maatwerkregel wordt gesteld met het doel om in afwijking van het Besluit activiteiten leefomgeving een minder zware norm te stellen, dient bij die maatwerkregel te worden aangegeven dat deze geldt in afwijking van de regel uit het Besluit activiteiten leefomgeving. In dat geval prevaleert het omgevingsplan boven het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarvan kan overigens alleen sprake zijn als het Besluit activiteiten leefomgeving daartoe de bevoegdheid geeft.

Rijksregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving

Het Besluit kwaliteit leefomgeving richt zich tot bestuursorganen en bevat de inhoudelijke normen voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming. Zo bevat hoofdstuk 5 van het Besluit kwaliteit leefomgeving de instructieregels over de inhoud van omgevingsplannen. Bij de vaststelling van een omgevingsplan dient aan deze instructieregels te zijn voldaan. Als een omgevingsplan (nog) niet voldoet aan een in het Besluit kwaliteit leefomgeving gegeven instructieregel, dient het te worden aangepast. Daarvoor kunnen bij de instructieregels termijnen zijn gesteld.

Decentrale regels in de omgevingsverordening

De provinciale regels op het terrein van de fysieke leefomgeving worden vastgesteld in de omgevingsverordening. Voor zover het gaat om regels waarmee functie aan locaties worden toegedeeld en regels die met het oog daarop zijn gesteld, ligt het primaat bij het omgevingsplan. Het uitgangspunt is dat de provincie op dat punt alleen instructieregels opneemt in de omgevingsverordening over de inhoud van omgevingsplannen. Alleen als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel kan worden behartigd, is er een mogelijkheid een dergelijke regel in de omgevingsverordening zelf te treffen. Voor het overige geldt het zelfde als voor het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het omgevingsplan dient in overeenstemming te zijn met de gegeven instructieregels, waarvoor bij de instructieregels een termijn kan worden gesteld.

Decentrale regels in de waterschapsverordening

Het waterschap stelt zijn regels vast in de waterschapsverordening. Door de specifieke taaktoedeling betreft het hier alleen regels over het beheer van watersystemen, het waterketenbeheer en openbare wegen. De waterschapsverordening en het omgevingsplan gelden naast elkaar en burgers en bedrijven dienen aan beide regelingen te voldoen. De onderwerpen die door een waterschapsverordening gereguleerd worden, moeten worden afgestemd met de onderwerpen die door een omgevingsplan worden gereguleerd. De onderlinge afstemming als bedoeld in artikel 2.2 van de wet dient conflicterende regels te voorkomen.

Het projectbesluit

Voor het uitvoeren van een project en het in werking hebben of in stand houden daarvan, kan de Minister van Infrastructuur of Milieu (of de verantwoordelijke minister, in overeenstemming met eerstgenoemde minister), het college van gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een waterschap een projectbesluit nemen op grond van artikel 5.44 van de wet.

Het projectbesluit is bedoeld voor complexe publieke projecten in de fysieke leefomgeving van nationaal of provinciaal belang, of in het belang van het beheer van watersystemen en het waterketenbeheer. Gedacht kan worden aan de aanleg van windparken, rijks- en provinciale wegen en waterkeringen. Binnen de beleidscyclus is het projectbesluit onderdeel van de uitvoeringsfase.

Het projectbesluit bevat de maatregelen die nodig zijn voor de uitvoering van het project. Op grond van artikel 5.52 van de wet wijzigt een projectbesluit de regels van een omgevingsplan, voor zover de regels uit het plan in strijd zijn met de regels van het projectbesluit. Daarmee zijn dus niet alleen de gemeenteraad en, mits daartoe gedelegeerd, het college van burgemeester en wethouders bevoegd om een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan te nemen. Het gedeelte van een projectbesluit dat één of meer omgevingsplannen wijzigt, heeft op zichzelf een vergelijkbare vorm als een regulier door de gemeenteraad vastgesteld besluit tot wijziging van het omgevingsplan. In dat deel van het projectbesluit wordt in concreto, vergelijkbaar met een wetswijziging of de wijziging van een verordening, aangegeven op welke wijze het betrokken omgevingsplan wordt aangepast. Aangegeven wordt welke regels worden toegevoegd, geschrapt, gewijzigd of vervangen door andere regels. Dit deel gaat op in de geconsolideerde (doorlopende) versie van het omgevingsplan dat digitaal raadpleegbaar beschikbaar moet zijn gesteld. Als een project wordt uitgevoerd in verschillende gemeenten, zullen op deze wijze dus ook meer omgevingsplannen worden gewijzigd.

3.2.13 Toewerken naar één omgevingsplan per gemeente (overgangsrecht)

Direct met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en dit besluit, beschikken gemeenten over één

omgevingsplan. Het voornemen is om met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet door het overgangsrecht er voor te zorgen dat bij de inwerkingtreding van de wet alle in een gemeente geldende bestemmingsplannen (beheersverordeningen en inpassingsplannen) van rechtswege zijn aangemerkt als het omgevingsplan. Welbeschouwd beschikken gemeenten dus met de inwerkingtreding van de wet over één, het gehele grondgebied van de gemeente dekkend, omgevingsplan. Dit ene omgevingsplan is in het begin alleen nog een juridische werkelijkheid. Het bestaat immers uit een aantal afzonderlijke bestemmingsplannen die uitputtende regelingen geven voor afzonderlijke plangebieden. De juridische werkelijkheid om de bestemmingsplannen te benoemen als één omgevingsplan is nodig om geen lacune te laten ontstaan op het moment dat de wet in werking treedt. Het is vervolgens echter aan gemeenten om de bestemmingsplannen en beheersverordeningen die samen het 'omgevingsplan van rechtswege' vormen samen met andere gemeentelijke regelingen die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving om te vormen tot één consistent en samenhangend omgevingsplan, waarin de gemeentelijke regelgeving over de fysieke leefomgeving wordt samengebracht. Dit kan uitgevoerd worden als een proces waarin, al werkende weg, door opeenvolgende wijzigingen, regels van het omgevingsplan worden gewijzigd en nieuwe regels worden toegevoegd. Een andere aanpak is dat in één keer een nieuw gebiedsdekkend omgevingsplan wordt vastgesteld dat het geldende, nog uit losse bestemmingsplannen bestaande, omgevingsplan vervangt.

3.3 De Noordzee

3.3.1 Inleiding

Dit onderwerp is opgenomen, omdat het omgevingsrecht voor de Noordzee op punten verschilt van dat voor het overige grondgebied. Deze paragraaf geeft een beschrijving van de wijze waarop de Noordzee in de AMvB's onder de Omgevingswet een plaats heeft gekregen aan de hand van de volgende onderwerpen:

- Toepassingsbereik van de Omgevingswet en de AMvB's op de Noordzee, waarbij ook de rol van de internationale verdragen en het Europees recht wordt toegelicht.
- Bevoegd gezag voor de Noordzee met daaraan gekoppeld de op de Noordzee geldende vergunningplichten en algemene regels. Ook wordt kort ingegaan op Noordzeebeleid.
- Installaties, waaronder windparken en installaties, anders dan mijnbouwinstallaties, mijnbouwinstallaties. Ook wordt kort ingegaan op defensiegebieden op de Noordzee, omdat hier beperkingen gelden voor onder meer mijnbouwinstallaties.

3.3.2 Toepassingsbereik

De Noordzee is verdeeld in verschillende maritieme zones. Deze onderverdeling is gebaseerd op het VN-Zeerechtverdrag dat het internationaal juridisch kader vormt voor het gebruik en beheer van de oceanen. Het toepassingsbereik van de Omgevingswet in deze verschillende maritieme zones is verschillend. Voor het toepassingsbereik van de Omgevingswet zijn de territoriale zee en de exclusieve economische zone (EEZ) van belang. Deze vormen samen het Nederlandse deel van de Noordzee. De Nederlandse territoriale zee loopt vanaf de grens van de binnenwateren, die wordt gevormd door de zogeheten laagwaterlijn en de basislijnen, tot 12 zeemijl zeewaarts. Deze begrenzing is vastgelegd in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee.

De grenzen van de EEZ zoals geregeld in het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone vallen samen met die van het Nederlands deel van het continentaal plat (NCP). Het NCP omvat het onder de Noordzee gelegen deel van de zeebodem en de ondergrond daarvan, gelegen buiten de Nederlandse territoriale zee. De buitengrens is vastgelegd door grensverdragen met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

In de territoriale zee zijn de Omgevingswet en de AMvB's van toepassing,[23] maar deze zijn niet onverkort van toepassing in de EEZ.

Artikel 1.5 van de wet beperkt het toepassingsbereik van de Omgevingswet op de Noordzee door te bepalen dat de Omgevingswet van toepassing is in de EEZ, tenzij het gaat om een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een bouwactiviteit, afwijkactiviteit of rijksmonumentenactiviteit. De AMvB's zijn evenmin onverkort van toepassing in de EEZ, omdat artikel 1.5, tweede lid, van de wet bepaalt dat een op grond van de Omgevingswet bij algemene maatregel van bestuur gestelde regel van toepassing is in de EEZ als dat bij die regel uitdrukkelijk is bepaald. Het toepassingsbereik in de EEZ wordt dan ook verder uitgewerkt in de respectievelijke AMvB's.

[23] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 65.

Internationale verdragen

Op de Noordzee is een groot aantal internationale verdragen van toepassing. In het kader van dit hoofdstuk zijn drie daarvan relevant om hier te noemen: het VN-Zeerechtverdrag, het Londen-protocol en het Ospar-verdrag.

Het VN-Zeerechtverdrag regelt de Nederlandse rechtsmacht op de Noordzee en daarmee ook de doorwerking van de Omgevingswet op de Noordzee. Het VN-Zeerechtverdrag beperkt de rechtsmacht in het Nederlandse deel van de Noordzee. Zo bepaalt artikel 17 van het VN-Zeerechtverdrag dat in de territoriale zee alle staten het recht op onschuldige doorvaart hebben. Artikel 56 van het VN-Zeerechtverdrag bepaalt dat de kuststaat in de EEZ soevereine rechten bezit ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden. Eveneens in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag oefent de kuststaat ook rechtsmacht uit ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu. Bij de uitoefening van deze rechten en het vervullen van zijn plichten dient de kuststaat rekening te houden met de rechten en plichten van andere staten.

Het Londen-protocol verbiedt het storten van alle stoffen in zee met uitzondering van een beperkt aantal afvalstromen opgenomen in bijlage I bij het Londen-protocol. Bijlage II bij het Londen-Protocol beschrijft onder meer welke voorwaarden moeten worden verbonden aan een eventuele vergunning voor stortingsactiviteiten op zee.

Het Ospar-verdrag betreft de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijke deel van de Atlantische oceaan waaronder de Noordzee. De doorwerking van deze verdragen is verzekerd via artikel 8.88 van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat bepaalt dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als de activiteit in overeenstemming is met het Londen-protocol en het Ospar-verdrag.

Europees recht

Net zoals bij internationale verdragen is lang niet alle Europese regelgeving van belang voor de Noordzee. De kaderrichtlijn mariene strategie en de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning zijn specifiek van toepassing op de Noordzee.
De kaderrichtlijn mariene strategie verplicht lidstaten tot het ontwikkelen van mariene strategieën voor een gezonde zee met een duurzaam gebruik van in die richtlijn aangewezen en onder de jurisdictie van de lidstaat vallende mariene regio's en mariene subregio's. Artikel 3.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving omschrijft de taken ter uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie. In paragraaf 6.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt verder ingegaan op de kaderrichtlijn mariene strategie.

De kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning bepaalt dat elke lidstaat maritieme ruimtelijke planning voor haar mariene wateren uitvoert en een maritiem ruimtelijk plan vaststelt. Ter uitvoering van deze plicht dient een maritiem ruimtelijk plan te worden vastgesteld voor de Nederlandse mariene wateren. Een en ander wordt verder uitgewerkt in artikel 4.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het algemeen deel van de nota van toelichting bij dat besluit. Artikel 8.13, eerste lid, van het Omgevingsbesluit implementeert de plicht uit de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning gericht op samenwerking tussen lidstaten bij de totstandkoming van maritieme ruimtelijke plannen.

3.3.3 Bevoegd gezag

In hoofdstuk 3 van het Omgevingsbesluit staat wie bevoegd gezag is om op aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten op de Noordzee te beslissen. In het Besluit activiteiten leefomgeving is aangegeven wie bevoegd gezag is over – kortweg gezegd – een melding, maatwerkvoorschrift, een gelijkwaardige maatregel over milieubelastende activiteiten op de Noordzee.

Het is van belang te vermelden dat deze bevoegdheden, voor zover die de Minister van Infrastructuur en Milieu betreffen, zich ook uitstrekken over het strand. Op grond van artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit en de daarbij behorende bijlage II, is het oppervlaktewaterlichaam de zee, die de territoriale wateren en de EEZ van de Noordzee omvat, aangewezen als rijkswater. Dit betekent dat ook het strand als rijkswater wordt aangewezen, omdat op grond van de definitie van oppervlaktewaterlichaam in de Omgevingswet onder oppervlaktewaterlichaam ook de bijbehorende oever wordt verstaan. Op grond van artikel 2.19, tweede lid, onder a, van de wet berust bij de Minister van Infrastructuur en Milieu het beheer van rijkswateren.

In grote lijnen is de bevoegdheidsverdeling voor zover het de Noordzee betreft als volgt:

- De Minister van Infrastructuur en Milieu is het bevoegd gezag om op aanvragen om een omgevingsvergunning voor één wateractiviteit en ontgrondingsactiviteiten in een rijkswater anders dan in het winterbed van een rivier te beslissen. In artikel 7.1, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn deze activiteiten opgesomd, zij het dat de Minister van Infrastructuur en Milieu niet bevoegd is te beslissen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor mijnbouwactiviteiten en voor beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie. Verder geldt geen vergunningplicht voor wateronttrekkingsactiviteiten op de Noordzee.
- De Minister van Infrastructuur en Milieu is het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen, en waaraan een melding wordt gedaan met betrekking tot de activiteiten genoemd in artikel 7.3, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
- De Minister van Economische Zaken is het bevoegd gezag om te beslissen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een activiteit als genoemd in artikel 3.8, eerste lid, van het Omgevingsbesluit. Zo is deze minister bevoegd te beslissen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk, een mijnbouwactiviteit en een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk.
- De Minister van Economische Zaken is voor het opsporen of winnen van delfstoffen of aardwarmte en het opslaan van stoffen met een mijnbouwwerk het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen, en waaraan een melding wordt gedaan (artikel 7.4, Besluit activiteiten leefomgeving).
- De Minister van Economische Zaken is voor een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift kan stellen, dat beslist op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen, en waaraan een melding wordt gedaan (artikel 2.7, Besluit activiteiten leefomgeving).

Ook de bestuursorganen van gemeente en provincies zijn bevoegd gezag op een klein deel van de Noordzee. Dit hangt samen met het feit dat ongeveer de eerste kilometer vanaf de kust bestuurlijk is ingedeeld in provincies en gemeenten. Binnen dit bestuurlijk ingedeeld gebied zijn de bestuursorganen van gemeenten en provincies bevoegd gezag. Zo is de raad bevoegd tot het opstellen van een omgevingsplan dat, voor zover het de kustgemeenten betreft, ook betrekking heeft op het bestuurlijk ingedeeld gebied van de Noordzee.

Vergunningplichten en algemene regels

Op de Noordzee is, met uitzondering van het bestuurlijk ingedeeld gebied, geen omgevingsplan van toepassing. Gezien het ontbreken van een omgevingsplan dienen de vergunningplichten en algemene regels ook om te sturen op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties op de Noordzee.

De vergunningplichten en algemene regels voor de Noordzee zijn opgenomen in hoofdstuk 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Daarnaast zijn deze vergunningplichten en algemene regels, voor zover de activiteiten milieubelastende activiteiten en daarmee samenhangende lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam op de Noordzee inhouden, opgenomen in hoofdstuk 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Denk hierbij bij voorbeeld aan paragraaf 3.10.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving, waarin is bepaald voor welke werkzaamheden met een (verplaatsbaar) mijnbouwwerk een omgevingsvergunning is vereist en welke algemene regels gelden.

In hoofdstuk 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving worden de volgende activiteiten in de Noordzee geregeld:

- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot het waterstaatswerk;
- beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie in het waterstaatswerk;
- lozingsactiviteiten op het oppervlaktewaterlichaam;
- stortingsactiviteiten op zee;
- wateronttrekkingsactiviteiten in het oppervlaktewaterlichaam;
- ontgrondingsactiviteiten;
- mijnbouwactiviteiten.

Op grond van de systematiek van de Omgevingswet wordt de Noordzee als beperkingengebied aangemerkt. Een beperkingengebied wordt in de Omgevingswet gedefinieerd als bij of krachtens de wet aangewezen gebied waar door de aanwezigheid van een werk of object regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor dat werk of object. Een beperkingengebiedactiviteit is – kort gezegd – een activiteit in een beperkingengebied. Zo is bijvoorbeeld op grond van artikel 7.16, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving het aanleggen, plaatsen of in stand houden van een bodemverharding in het waterstaatwerk de Noordzee een

vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteit, tenzij deze activiteit plaatsvindt in de zone tussen de duinvoet en de laagwaterlijn. Voor een beschrijving van de andere activiteiten wordt verwezen naar de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

Naast de vergunningplicht gelden ook algemene regels om nadelige gevolgen van bepaalde activiteiten voor de Noordzee te voorkomen of te beperken. De algemene regels bevatten bepalingen waaraan een bepaalde activiteit in de Noordzee, bij voorbeeld het bouwen, renoveren of slopen van een bouwwerk (artikel 7.22 van het Besluit activiteiten leefomgeving) moet voldoen. In deze algemene regels is vaak de plicht opgenomen de activiteiten minimaal 4 weken voor het begin ervan te melden. Zie voor inhoud van en toelichting op deze algemene regels de bepalingen in het Besluit activiteiten leefomgeving en bijbehorende nota van toelichting.
In dit verband is ook de specifieke zorgplicht (artikel 7.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving) van belang die van toepassing is op de activiteiten in de Noordzee. Een van de kenmerken van de specifieke zorgplichten is dat deze concreter zijn dan de algemene zorgplicht zoals opgenomen in artikel 1.7 van de wet en zich beperken tot expliciet benoemde activiteiten en belangen. Ook blijft de specifieke zorgplicht van kracht naast de in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen algemene regels en geldt deze ook voor vergunningplichtige activiteiten. Paragraaf 3.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving gaat uitgebreid in op de specifieke zorgplicht.

Noordzeebeleid

De voormalige Waterwet bepaalde dat het Noordzeebeleid werd opgenomen in het nationaal waterplan. De expliciete plicht om het Noordzeebeleid in een integraal plan op te nemen is niet teruggekomen in de Omgevingswet. Het Noordzeebeleid kan onder de Omgevingswet worden opgenomen in de nationale omgevingsvisie (artikel 3.1, derde lid, van de wet). Het opstellen van een nationale omgevingsvisie is verplicht. Een van de onderdelen daarvan is een beschrijving van de Noordzee op basis van bestaande EU-regeling, zoals de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning en de kaderrichtlijn mariene strategie. Het voornemen is om via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet te bepalen dat het nationale waterbeleid niet in het nationaal waterprogramma wordt opgenomen om dubbelingen in het nationaal waterprogramma en de omgevingsvisie uit te sluiten.

3.3.4 Installaties op de Noordzee

Het VN-Zeerechtverdrag kent de kuststaat in de EEZ onder meer rechtsmacht toe ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen (installations and structures). Er kunnen drie soorten installaties op zee worden onderscheiden: windparken, mijnbouwinstallaties en overige installaties.

Windparken en installaties, anders dan mijnbouwinstallaties

Het is op grond van de Wet windenergie op zee verboden zonder vergunning van de Minister van Economische Zaken een windpark te bouwen of te exploiteren in de Nederlandse territoriale zee of de Nederlandse exclusieve economische zone. De Wet windenergie op zee bepaalt dat de Minister van Economische Zaken, in overeenstemming met de Minister van Infrastructuur en Milieu, een kavelbesluit kan nemen. In dit kavelbesluit is een locatie voor een windpark en een tracé voor een aansluitverbinding aangewezen. Het kavelbesluit bevat algemene regels ter bescherming van omgevingsrechtelijke belangen die specifiek zijn voor dit windpark. Paragraaf 7.2.3 Windparken van het Besluit activiteiten leefomgeving bevat daarnaast algemene regels voor het aanleggen, in stand houden en verwijderen van windparken in de Noordzee.

Overige installaties, anders dan mijnbouwinstallaties, zijn bijvoorbeeld weerstations, mosselzaadinvanginstallaties, enzovoort. Voor het plaatsen van dergelijke installaties op de Noordzee is een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot het oppervlaktewaterlichaam de Noordzee vereist, zie artikel 7.16 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Rond een installatie (overige installatie en windparken) ligt een beperkingengebied waarin voor beperkingengebiedactiviteiten een omgevingsvergunning is vereist, zie artikel 7.46, tweede lid van het Besluit activiteiten leefomgeving (paragraaf 7.2.4 Beperkingengebiedactiviteiten bij installaties in zee).

Mijnbouw

Het Mijnbouwbesluit en de Mijnbouwregeling zijn voor zover het de regels betreft over beperkingengebiedactiviteiten rond mijnbouwinstallaties, over mijnbouwactiviteiten in bepaalde gebieden op zee en over milieubelastende activiteiten overgegaan in de AMvB's op grond van de Omgevingswet. De

Minister van Economische Zaken blijft bevoegd gezag voor de activiteiten waarop deze regels betrekking hebben.

Rond een mijnbouwinstallatie ligt een beperkingengebied. Artikel 7.46, eerste lid van het Besluit activiteiten leefomgeving wijst de vergunningplichtige activiteiten in beperkingengebieden rond mijnbouwinstallaties aan. Artikel 8.2, aanhef en onder d, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de beoordelingsregel voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, dus ook in de Noordzee.

Paragraaf 7.2.9 Mijnbouwactiviteiten van het Besluit activiteiten leefomgeving is van toepassing op mijnbouwactiviteiten in de Noordzee. Het begrip mijnbouwactiviteit houdt zowel het plaatsen van een mijnbouwinstallatie (met inbegrip van het beperkingengebied rondom die installatie) als het verrichten van een verkenningsonderzoek met gebruikmaking van kunstmatig opgewekte trillingen in. Toch is het toepassingsbereik van deze regels beperkt, omdat de vergunningplicht voor mijnbouwactiviteiten alleen geldt voor bepaalde gebieden in de Noordzee. Een omgevingsvergunning is vereist voor het plaatsen van een mijnbouwinstallatie die boven het oppervlaktewater uitsteekt in een oefen- en schietgebied of in de druk bevaren delen van de Noordzee en voor het verrichten van een verkenningsonderzoek in een oefen- en schietgebied en in een ankergebied nabij een aanloophaven. Paragraaf 7.2.9 Mijnbouwactiviteiten bevat ook algemene regels voor het verrichten van een verkenningsonderzoek en het plaatsen van een onderzeese installatie. Dergelijke regels waren opgenomen in het Mijnbouwbesluit. De gebieden, zoals de oefen- en schietgebieden, waren opgenomen in een bijlage bij de Mijnbouwregeling en worden nu geregeld in een ministeriële regeling. Afdeling 8.4 Omgevingsvergunning mijnbouwactiviteit van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de mijnbouwactiviteit zoals die hiervoor is benoemd.

Hoofdstuk 2 en 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving hebben onder meer betrekking op milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, in dit geval de Noordzee. In Paragraaf 3.10.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn als milieubelastende activiteiten aangewezen het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van delfstoffen, het opsporen of winnen van aardwarmte en het opslaan van stoffen. De paragraaf werkt verder uit welke activiteiten vergunningplichtig zijn en voor welke activiteiten algemene regels gelden.

Het bovenstaande laat onverlet dat voor het overige de Mijnbouwwet, Mijnbouwbesluit en Mijnbouwregeling onverkort van toepassing blijven. Zo is iedere mijnbouwinstallatie voor de winning van delfstoffen vergunningplichtig op grond van de Mijnbouwwet.

Defensiegebieden

De Nederlandse krijgsmacht maakt voor zijn militaire oefeningen gebruik van oefen- en schietgebieden in de Noordzee. Deze gebieden worden begrensd via een ministeriële regeling. De gebieden kunnen aangewezen zijn omdat vanaf land in de richting van de zee geschoten wordt, maar er zijn ook twee gebieden die niet aan het land gekoppeld zijn. In deze gebieden kan Defensie schieten vanaf schepen of vanuit luchtvaartuigen en kan geoefend worden met militaire vaartuigen, laagvliegen met luchtvaartuigen, werken met explosieven, duikwerkzaamheden enzovoort.

Het plaatsen van een mijnbouwinstallatie en het verrichten van een verkenningsonderzoek ten behoeve van de mijnbouw is in deze gebieden vergunningplichtig. Artikel 8.5, eerste en tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat de beoordelingsregels die gelden voor de aanvraag van deze mijnbouwactiviteiten in onveilige gebieden op de Noordzee. Een belangrijk beoordelingscriterium is hierbij uiteraard veiligheid maar ook of de militaire activiteiten uitgevoerd kunnen worden zoals wenselijk is.

3.4 Participatie

3.4.1 Inleiding

Participatie is een onderwerp dat dwars door alle besluiten en instrumenten van de Omgevingswet heen loopt. De regering vindt participatie gedurende de gehele besluitvorming van groot belang. In het begin van de planvorming is die participatie vooral gediend met ruimte voor maatwerk. Aan het einde met formele zekerheid. Participatie houdt in dat burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming over visies, plannen, programma's, projecten en activiteiten in de fysieke leefomgeving worden betrokken. Ook is het mogelijk dat partijen zelf initiatief nemen voor ontwikkelingen in de leefomgeving. In dat geval staat de initiatiefnemer zelf aan de lat voor het betrekken van de omgeving bij zijn plannen en projecten. Participatie is dus meer dan de formele momenten, waarop alle partijen zienswijzen kunnen indienen.

Het betreft juist het betrekken van partijen bij het besluitvormingsproces voordat de formele besluitvorming van start gaat. De zienswijzenprocedure is wel een vorm van participatie.

Hierna wordt eerst ingegaan op enkele maatschappelijke ontwikkelingen rondom participatie. Daarna is aangegeven hoe participatie in de wet is vorm gegeven. Vervolgens wordt toegelicht hoe participatie in dit besluit is geregeld, waarbij ook wordt ingegaan op hoe participatie een rol speelt bij de verschillende instrumenten die de wet kent. In de andere drie besluiten onder de wet zijn geen regels over participatie opgenomen. Tot slot wordt een doorkijkje gegeven naar de werking van participatie in de praktijk.

3.4.2 Maatschappelijke ontwikkelingen

Betrekken van derde partijen bij besluitvorming

Voordat de Omgevingswet van kracht werd, vonden al vele verschillende vormen van participatie plaats. Zowel het Rijk, waterschappen, provincies als gemeenten betrekken hun burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden al op verschillende manieren bij de besluitvorming. Ook bij initiatieven van private partijen is vaak al sprake van een participatieproces.

In de praktijk blijkt dat tegenwoordig niet enkel de overheid het initiatief neemt tot (grootschalige) ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. De verwachting is dat in de komende jaren steeds meer sprake zal zijn van private initiatieven, zoals burgerinitiatieven, of van publiek-private initiatieven in de fysieke leefomgeving. Bij deze initiatieven is de omgeving al in sterke mate betrokken.

Voorbeelden van vormen van participatie zijn raadspanels, ontwerpateliers, stadsgesprekken, discussiefora en enquêtes. Een paar jaar geleden speelden internetconsultaties nog geen rol. Nu is dit een steeds gangbaardere vorm. Er komen steeds nieuwe manieren bij die participatie aantrekkelijker en makkelijker maken. Om het bestuursorgaan de vrijheid te geven zelf het participatieproces in te richten en om ook in de toekomst flexibel te zijn, zijn in de wet geen regels over de vorm van het participatieproces opgenomen.

Effect van vroegtijdige participatie

De opkomst van een energieke samenleving[24], ook ingegeven door digitalisering en een terugtredende overheid, maakt dat partijen elkaar snel weten te vinden, kennis delen en zich groeperen rond actuele onderwerpen. Dit kan de tegenkracht vergroten bij besluiten waar groeperingen het niet mee eens zijn. Dergelijke groeperingen maken bij het organiseren van deze tegenkracht gebruik van onder andere digitale media om zowel de publieke opinie, de media als de politiek te beïnvloeden. Vroegtijdige participatie waarbij alle relevante partijen adequaat zijn betrokken, zorgt voor besluitvorming waarbij de kans op een dergelijke tegenkracht aanzienlijk kleiner is. Dit besef dringt bij meer en meer bestuursorganen door, waardoor vroegtijdige participatie steeds vaker en professioneler wordt ingevuld. De wet versterkt deze trend.

Uit de praktijk en advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten[25] blijkt dat het betrekken van verschillende partijen in een vroegtijdig stadium bij de besluitvorming leidt tot goede besluiten en een groter draagvlak. Partijen worden niet overvallen, maar voelen zich betrokken bij nieuwe ontwikkelingen. Participatie is nodig om informatie, kennis, belangen en standpunten te delen. Omdat partijen vroegtijdig hun ideeën, alternatieven en verbetervoorstellen kunnen inbrengen kunnen deze voorstellen nog worden uitgewerkt en beoordeeld. In een later stadium zullen eerder betrokken partijen zich meer gecommitteerd voelen aan de uitkomsten. Investeren aan de voorkant verdient zich dus terug. Dit komt de kwaliteit van de besluitvorming ten goede. Participatie zorgt voor betere besluiten, meer draagvlak en snellere procedures.

Bij participatie is het ook van belang dat afspraken worden gemaakt met de initiatiefnemer(s). Vooraf moet helder zijn hoe de rolverdeling is tussen het bestuursorgaan en de initiatiefnemer. Dit versterkt de duidelijkheid bij burgers, bedrijven, maatschappelijke organisatie en andere overheden tijdens het participatieproces. De regels in dit besluit stimuleren dat vooraf helderheid bestaat over het participatieproces, zodat partijen weten op welk moment ze bij wie moeten zijn.

Participatie aan het begin van het besluitvormingsproces is dus van groot belang bij het besluitvor-

[24] Planbureau voor de Leefomgeving, De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie, 2011. In dit rapport wordt op blz. 9 gesproken van 'de energieke samenleving': een samenleving van mondige burgers en met een ongekend reactiesnelheid, leervermogen en creativiteit.

[25] *Kamerstukken II* 2007/08, 29 385, nr. 18, bijlage.

mingsproces. Hoe participatie in de wet en in dit besluit is verankerd is hierna toegelicht.

3.4.3 Participatie in de Omgevingswet

Uitgangspunten

Eén van de doelen van de wet is het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving. Dit staat of valt met de uitvoering van de wet. Bij de totstandkoming van de wet is uitdrukkelijk aangegeven dat alleen een nieuwe wet voor het slagen van de stelselherziening niet voldoende is. De bestuurlijke cultuur, de kennis en kunde van bestuurders, ambtenaren en initiatiefnemers zijn minstens zo belangrijk. Onderdeel van de bestuurscultuur is het versterken van de positie van private partijen bij besluitvorming en ruimte bieden aan initiatieven. Hiervoor is nodig dat bestuurders en ambtenaren de wil hebben om de fysieke leefomgeving integraal te benaderen, open staan voor initiatieven en de participatieve aanpak toepassen. Burgers en bedrijven worden uitgedaagd om initiatieven te nemen en bestuurders en ambtenaren kijken met een open blik naar de leefomgeving in zijn geheel.

In de wet wordt onder een participatieve aanpak verstaan: 'het in een vroegtijdig stadium betrekken van belanghebbenden (burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden) bij het proces van de besluitvorming over een project of activiteit'[26].

De regering heeft de manier van het voeren van participatie in de wet niet vastgelegd, omdat voorkomen moet worden dat het participatietraject een afvinklijstje wordt. Meer gedetailleerd vastleggen hoe overheden en initiatiefnemers omgaan met participatie werkt averechts. De ruimte voor maatwerk wordt kleiner. Het is juist een kwestie van enthousiasmeren en meenemen van mensen waarbij participatie een middel is. Dat vergt een actieve houding en een actieve rol van het bestuursorgaan en van initiatiefnemers. Op welke wijze participatie plaatsvindt, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van het project of activiteit en de omgeving. Maar ook de plek in de beleidscyclus is van belang voor de manier waarop participatie vorm wordt gegeven. In een visievormende fase is de reikwijdte en vorm van participatie heel anders dan bij een evaluatie. In de wet is daarom vastgelegd dát het gebeurt, maar niet hoe het moet gebeuren. De wet biedt op deze wijze ruimte voor toekomstige ontwikkelingen op het gebied van participatie. Het succes van participatie is afhankelijk van de houding van het bevoegd gezag, de initiatiefnemers en de bestuurscultuur.

Het is aan vertegenwoordigende organen (gemeenteraad, provinciale staten of parlement) om toe te zien op de kwaliteit van besluitvorming, inclusief de invulling van vroegtijdige participatie. Ook het toezien op de kwaliteit van participatie is een element van de verandering in de bestuurscultuur.

Projectbesluit

Het instrument in de wet voor het realiseren van complexe ruimtelijke projecten is het projectbesluit. Met het projectbesluit wordt een slagvaardige procedure geboden voor waterschappen, provincies en het Rijk voor projecten waarbij een overheidsorgaan de verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van publieke doelen, zoals infrastructuur en waterveiligheid. Het kan ook gaan om private initiatieven die samenvallen met het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld de aanleg van een windpark.

Voor de projectprocedure zijn in de wet expliciete regels opgenomen met betrekking tot participatie:
- Het bevoegd gezag geeft kennis van het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een bestaande of toekomstige opgave en om een projectbesluit vast te stellen. Hierbij krijgt iedereen de mogelijkheid oplossingen aan te dragen. Het bevoegd gezag geeft dan ook uitgangspunten voor het in beschouwing nemen van die oplossingen. Ook moet worden aangegeven op welke manier burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden worden betrokken (artikel 5.47 van de wet).
- Het projectbesluit kent een verkenningsfase waarbij de nodige kennis en inzichten worden vergaard, onder andere over de mogelijke oplossingen voor de opgave (artikel 5.48 van de wet).
- Ook bij het uiteindelijke projectbesluit moet het bevoegd gezag aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bij het besluit zijn betrokken en wat er met de ingebrachte oplossingen is gedaan (artikel 5.51 van de wet).

In paragraaf 4.4 van deze nota van toelichting wordt verder ingegaan op de projectprocedure en de regels daarover in dit besluit.

[26] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 389.

Omgevingsvergunning

Initiatiefnemers worden op basis van de wet gestimuleerd om participatie toe te passen bij hun activiteiten. Artikel 16.55, zesde lid, van de wet is bij amendement[27] toegevoegd en bepaalt dat bij ministeriële regeling zal worden geregeld dat een initiatiefnemer bij een aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens moet overleggen over participatie van en overleg met derden. De aanvraagvereiste participatie bij een vergunning is dus in de ministeriële regeling verder uitgewerkt. In de aanvraag wordt aangegeven of en op welke wijze participatie heeft plaatsgevonden, zodat het voor het bevoegde gezag duidelijk is dat participatie heeft plaatsgevonden. Daarmee wordt de vroegtijdige betrokkenheid van belanghebbenden bij een omgevingsvergunning gestimuleerd. Gezien de grote verscheidenheid aan omgevingsvergunningen wordt niet uniform vastgelegd hoe participatie plaatsvindt. Het is aan de initiatiefnemer om vorm te geven aan participatie. Dit is afhankelijk van de aard van de activiteit waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd en de daarbij betrokken maatschappelijke belangen en belangen van derden. Dit artikel maakt duidelijk dat participatie ook van belang is bij private initiatieven en aanvragen om omgevingsvergunningen.

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning waarvoor de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, geldt artikel 16.63 van de wet. Op basis van dit artikel geeft het bevoegd gezag onverwijld kennis van de aanvraag in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Via deze publieke kennisgeving worden omwonenden en andere belanghebbenden dus geïnformeerd over het voorgenomen initiatief in hun omgeving. Als er derde partijen zijn die nog niet op de hoogte waren van het initiatief dan kunnen zij zich dan melden bij het bevoegd gezag.

Het bevoegd gezag kan op basis van de verstrekte gegevens bij de aanvraag bezien of er nog aanvullend contact met derde partijen nodig is, voordat een beslissing genomen wordt op de aanvraag. Het bevoegd gezag heeft verschillende mogelijkheden om bij de reguliere voorbereidingsprocedure voor een aanvraag om een omgevingsvergunning derde partijen te betrekken.

- Indien bekend is dat er partijen zijn die bedenkingen hebben tegen het een initiatief kan zo nodig rechtstreeks contact met hen opnemen worden.
- Vaak vindt vooroverleg plaats of is reeds contact met de initiatiefnemer over de plannen. Dan is het mogelijk om voorafgaand aan de indiening een ontwerpaanvraag ter inzage te leggen. Derde partijen hebben dan de gelegenheid om een reactie in te dienen tegen de ontwerpaanvraag. Dit is dan een informele voorfase bij de reguliere voorbereidingsprocedure en dus een vorm van participatie. Het bevoegd gezag bepaalt voor deze terinzagelegging zelf een passende termijn voor het indienen van de reacties.
- Ook na ontvangst van de aanvraag om een omgevingsvergunning is op basis van artikel 4:8 van de Awb de mogelijkheid een zienswijze procedure in te bouwen. Om hiervoor binnen de reguliere procedure voldoende tijd in te ruimen, kan de beslistermijn worden verlengd tot veertien weken (artikel 16.64, tweede lid, Omgevingswet).

Ook bij de aanvragen om omgevingsvergunning waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt, kunnen partijen zich melden bij het bevoegd gezag, namelijk gedurende de zienswijze procedure. Zie hiervoor ook de toelichting hierna over de relatie met de Awb en rechtsbescherming.

Relatie met de Awb en rechtsbescherming

Participatie is geen vervanging van rechtsbescherming. Rechtsbescherming gaat over de gang naar de rechter. Voor de rechtsbescherming sluit de Omgevingswet aan bij de Algemene wet bestuursrecht.

Bij de voorbereiding van een besluit zijn bestuursorganen gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voor het waarborgen van de kwaliteit van de voorbereidingsprocedure van besluiten hebben vertegenwoordigende organen, zoals de gemeenteraad, de verantwoordelijkheid toe te zien op de wijze waarop besluiten door het bestuur worden voorbereid. Een zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging maken hier onderdeel van uit (afdeling 3.2 Awb). Het bestuursorgaan vergaart bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen (artikel 3:2 Awb) en moet het besluit motiveren (artikel 3:46 Awb). In besluiten moet dus worden aangegeven welke belangen en maatstaven een rol hebben gespeeld bij de belangenafweging. Participatie is een onderdeel van deze belangenafweging.

Wie bij de participatie wordt betrokken en op welke wijze dit gebeurt, hangt af van het initiatief, project of plan dat voorligt. Het bevoegd gezag streeft ernaar om samen met de initiatiefnemer, de relevante

[27] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 39.

burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere overheden te bereiken en te betrekken. Dit is dus een breder en minder afgebakende doelgroep dan de kring van belanghebbenden zoals wordt gebruikt voor het begrip 'belanghebbende' uit de Awb. Centraal staat dat de omgeving op een passende wijze wordt geïnformeerd en betrokken. De kring van belanghebbenden wordt niet verbreed door participatie bij een besluit. De afbakening van wie in een beroepsprocedure als belanghebbende kan worden aangemerkt, volgt uit artikel 1:2, eerste lid, Awb. Belanghebbenden kunnen opkomen tegen de wijze (van motivering) waarop participatie heeft plaatsgevonden door hun mening kenbaar maken in de zienswijze- of bezwaarprocedure die geldt voor projectbesluiten, omgevingsvergunningen, omgevingsplannen, programma's en omgevingsvisies. Op deze wijze kan het bevoegde bestuursorgaan nog eens toetsen of er belangen over het hoofd zijn gezien.

Uitgangspunt bij besluiten op grond van de Omgevingswet is dat de reguliere procedure uit de Awb wordt gevolgd. Voor een aantal besluiten is voorgeschreven dat de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 Awb wordt gevolgd.

Bij toepassing van afdeling 3.4 van de Awb kunnen op basis van artikel 16.23 van de wet, door een ieder zienswijzen naar voren worden gebracht over een ontwerpbesluit. Het gaat in deze fase niet meer zozeer over het meedenken over bijvoorbeeld alternatieven of de inhoud van een mogelijk besluit, maar om de inhoudelijke toetsing van een geformuleerd ontwerpbesluit met rechtsgevolgen. Op deze wijze wordt nog eens getoetst of er zaken of belangen zijn gemist en of belangen onevenredig worden geschaad. De aanvraagvereiste aan de initiatiefnemer om bij de aanvraag om een omgevingsvergunning gegevens te verstrekken over participatie van en overleg met derden geeft het bevoegd gezag een beter aanknopingspunt om toepassing te geven aan artikel 4:8 van de Awb. Dit artikel bevat de mogelijkheid voor een bestuursorgaan voor het nemen van een besluit om een zienswijze te vragen aan derden die naar verwachting bedenkingen zullen hebben tegen het voorgenomen besluit. Dus ook in de reguliere procedure kan een bevoegd gezag in of voorafgaand aan de reguliere procedure actief de mogelijkheid bieden tot het indienen van zienswijzen.

AMvB's en ministeriële regelingen

De wet bevat ook waarborgen voor de betrokkenheid van het parlement en derde partijen bij de normstelling zoals opgenomen in AMvB's (het Omgevingsbesluit, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en Besluit bouwwerken leefomgeving) of ministeriële regeling. In artikel 23.4 van de wet is de publieksparticipatie bij de totstandkoming van regelgeving verankerd. Dit artikel bepaalt dat een ieder in de gelegenheid wordt gesteld langs elektronische weg opmerkingen te maken over het ontwerp van een AMvB of ministeriële regeling op grond van de wet.

3.4.4 Participatie in het Omgevingsbesluit

In dit besluit zijn procedureregels opgenomen over participatie voor het projectbesluit, het omgevingsplan, de omgevingsvisie en het programma.

Hierna zal eerst ingegaan worden op de regels in dit besluit met betrekking tot participatie in het projectbesluit en vervolgens op de regels van de omgevingsvisie, het programma en het omgevingsplan. Tot slot wordt een toelichting gegeven op participatie bij de voorbereiding van besluiten waarbij een milieueffectrapport opgesteld moet worden.

Projectprocedure

In hoofdstuk 4 van dit besluit zijn regels voor de projectprocedure opgenomen. Projecten die met de projectprocedure tot stand komen, kenmerken zich door een complexe opgave in de fysieke leefomgeving waarbij een maatschappelijk belang is. De regering acht het van groot belang dat bij dergelijke projecten participatie in een vroegtijdig stadium wordt vorm gegeven. In dit besluit is dit nader uitgewerkt. Bepaald is dat het bevoegd gezag kennis geeft van de onderwerpen die aan bod komen in het kader van de participatie, wie daarbij worden betrokken en wanneer. Ook de rolverdeling tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer wordt hierbij aangegeven (indien van toepassing). Deze extra voorschriften in dit besluit leiden tot een bewust afgewogen aanpak van participatie bij het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Door de aanpak van participatie actief te communiceren via een kennisgeving, is vooraf duidelijk wat potentiële participanten kunnen verwachten. Ook is in dit besluit opgenomen dat bij de motivering van de voorkeursbeslissing aangegeven moet worden hoe derde partijen zijn betrokken. Hierbij moet in ieder geval worden ingegaan op de door derden voorgedragen mogelijke oplossingen. Naar aanleiding van een motie van het lid Smaling[28] is aan dit artikel een derde lid toegevoegd. Hierin is bepaald dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat de benodigde

[28] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 76.

informatie voor participatie op een toegankelijke wijze beschikbaar is voor de betrokken burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen. In paragraaf 4.4.4 van deze nota van toelichting wordt uitgebreid ingegaan op de borging van participatie bij de projectprocedure.

Gemeenten hebben weliswaar niet de mogelijkheid een projectbesluit te nemen, maar zij kunnen er wel voor kiezen gebruik te maken van een deel van de bepalingen. Het gaat dan om projecten met een publiek belang die door aanpassing van het omgevingsplan worden gerealiseerd. Als gemeenten ervoor kiezen de projectprocedure voor het opstellen van een omgevingsplan in te zetten, zijn artikelen 5.47, eerste en derde lid, 5.48 en 5.51 van de wet van toepassing. Deze artikelen bevorderen dat participatie voor deze besluiten in een vroegtijdig stadium plaatsvindt.

Omgevingsvisie, programma en omgevingsplan

De regering heeft toegezegd[29] dat bij AMvB wordt vastgelegd dat bij plannen van overheden (visies, programma's en omgevingsplannen) het bevoegd gezag moet aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden bij het plan zijn betrokken. Het vaststellende bestuursorgaan wordt zo gestimuleerd zorg te dragen voor vroegtijdige participatie van derden. Naar aanleiding van de consultatie van het ontwerp-Omgevingsbesluit en de behandeling hiervan in de Eerste Kamer heeft de regering besloten om ook bij de motiveringsplicht op te nemen dat aangegeven moet worden wat de resultaten van het participatietraject zijn.

Deze motiveringsplicht is in hoofdstuk 8 van dit besluit opgenomen. Bepaald is dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aangeeft hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten daarvan zijn.

Hoe participatie wordt vorm gegeven bij deze procedures is afhankelijk van het instrument, de opgaven in de fysieke leefomgeving die voor liggen en van de betrokken partijen. Ieder bestuursorgaan zal zelf invulling geven aan het participatietraject en de wijze waarop alle partijen bij de totstandkoming van het besluit worden betrokken. Het is vanuit het motiveringsbeginsel logisch om ook aan te geven wat de resultaten van het participatietraject zijn dat voorafgaand aan de besluitvorming plaats vond. Hierbij kan vanzelfsprekend aandacht worden besteed aan hoe partijen zijn benaderd, wie waren betrokken, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, en wat met de inbreng is gedaan, dus welke afwegingen gemaakt zijn. Op deze wijze blijkt uit de motivering of aan de gelijkwaardigheid van alle partijen recht is gedaan.

Voor het omgevingsplan moet het bevoegd gezag op grond van artikel 16.29 van de wet kennis geven van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen of te wijzigen. Op deze wijze wordt geregeld dat burgers en andere partijen worden geïnformeerd over dit voornemen. Bij de behandeling in de Tweede Kamer van de AMvB's eind 2016 is een gewijzigde motie van Kamerlid Van Veldhoven aangenomen.[30] De Tweede Kamer acht het van belang dat bij een omgevingsplan een extra procedurele waarborg wordt opgenomen voor vroegtijdige participatie. Als alle partijen in een vroegtijdig stadium weten hoe het participatietraject wordt ingericht, kunnen zij zich hierop voorbereiden. Ook kunnen zij zich als partij melden bij het bevoegd gezag. Dit bevordert een adequate en gelijkwaardige deelname in het participatietraject door alle partijen. Om vroegtijdige deelname op een gelijkwaardige manier te bevorderen is aan artikel 8.1 van dit besluit een lid toegevoegd. Hierin is geregeld dat in de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijk organisaties en andere overheden bij de voorbereiding van het omgevingsplan zullen worden betrokken.

Kennisgeving meldingen en maatwerkvoorschriften

Participatie kan ook bestaan uit het enkel informeren van de omgeving. Voor omwonenden is het van belang te weten wat er in hun omgeving gebeurt. Denk hierbij aan de uitbreiding van een activiteit die meldingsplichtig is of het opleggen van maatwerkvoorschriften aan bedrijven op basis van het Besluit activiteiten leefomgeving. De meldingsplicht voor milieubelastende en lozingsactiviteiten als bedoeld in artikel 4.4, eerste lid van de wet is geregeld in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving. In dit besluit is bepaald dat het bevoegd gezag kennis geeft van een melding van deze meldingsplichtige activiteiten in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Op dezelfde wijze dient het bevoegd gezag kennis te geven van maatwerkvoorschriften op grond van hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Via deze publieke kennisgeving worden omwonenden en andere belanghebbenden dus

[29] *Kamerstukken I* 2015/16, 33 962, H.
[30] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 80.

geïnformeerd over de voorgenomen activiteit in hun omgeving.

Milieueffectrapportage

De procedure voor de milieueffectrapportage is gecombineerd met de voorbereidingsprocedure voor een besluit. Hiermee is de milieueffectrapportage een onderdeel van het proces van besluitvorming geworden en minder een op zichzelf staande procedure. Dat geldt ook voor de participatie: de informatie die uit de participatie wordt verkregen, kan ook van belang zijn voor het milieueffectrapport. Uit participatie kunnen bijvoorbeeld ook alternatieven voortkomen.

Bij vroegtijdige participatie kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat het bestuursorgaan pas bij het ontwerpbesluit tot de conclusie komt dat ten onrechte alternatieven niet in beschouwing zijn genomen. Vroegtijdige participatie waarborgt dat derden ook bij een mer-plichtig project betrokken worden, zodat ook participatie over relevante onderwerpen van een milieueffectrapport plaats vindt. In paragraaf 4.8 van deze toelichting wordt verder ingegaan op de procedure van de milieueffectrapportage.

3.4.5 Participatie in de praktijk

Participatie is niet nieuw en vindt ook nu al in de praktijk plaats. Om te leren van de lessen uit de praktijk en als hulpmiddel voor zowel initiatiefnemers, overheden en derde partijen is een handreiking participatie samengesteld. Daarnaast zijn afgelopen jaren meerdere codes door de uitvoeringspraktijk opgesteld en werd ervaring opgedaan met het werken met de Omgevingswet bij zowel decentrale als centrale overheden. Hierna wordt in gegaan op deze ervaringen en hulpmiddelen voor de praktijk.

Inspiratiegids participatie

Niet alle partijen hebben de benodigde kennis in huis om een participatieproces goed vorm te geven. Gezien het belang dat de regering aan participatie hecht, is een handreiking participatie samengesteld. De regering heeft in de Eerste Kamer[31] aangegeven dat deze handreiking zal worden opgesteld samen met betrokken partijen uit het veld. De handreiking is vorm gegeven als Inspiratiegids Participatie.

De Inspiratiegids Participatie is in april 2017 als website online gegaan[32]. Het heeft de vorm gekregen van een instrument om digitaal kennis te delen. De inspiratiegids is ontstaan in een interactief proces met veel partijen. Hierbij waren onder andere betrokken VNG, IPO, Unie van waterschappen, de natuur- en milieuorganisaties, VNO-NCW, Commissie voor de mer, GGD's, Vereniging Eigen Huis, Neprom, burgers, participatie professionals en de TU-Delft. Rond het thema participatie hebben praktijkbijeenkomsten plaatsgevonden waar alle partijen van elkaars ervaringen konden leren. De opbrengsten uit deze bijeenkomsten zijn weer gebruikt voor de inspiratiegids. Ook zijn interviews gehouden met personen om voorbeelden te verzamelen over hoe participatie nu in de praktijk werkt. Deze voorbeelden zijn ook in de gids terug te vinden.

De Inspiratiegids Participatie is bedoeld voor burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden. In de gids zijn mogelijke aanpakken, succes- en faalfactoren en praktijkvoorbeelden te vinden die inspireren en helpen bij het vormgeven van participatie in samenspel met partijen. De gebruiker van de gids kan aangeven in welke beleidsfase hij verkeert en welke rol hij heeft. Vervolgens worden daarbij passende handvaten aangeboden. De gebruiker kan ook kiezen om kriskras door de gids gaan. De eerste versie van de inspiratiegids is met name gericht op initiatiefnemers en zal in de toekomst verder uitgebreid worden. De gids kent geen eindversie en blijft ververst worden met nieuwe inzichten uit het brede werkveld van participatie.

Via het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet wordt ook aandacht besteed aan het belang van goede informatiepositie van burgers bij participatietrajecten. Dit mede als uitwerking van de motie van het Eerste Kamerlid Verheijen[33]. Het belang van de informatiepositie van burgers zal ook in de Inspiratiegids Participatie worden opgenomen.

Gedragscodes

Naast de regels die zijn gesteld aan participatie kunnen er ook aanvullende afspraken worden gemaakt over participatie. Een voorbeeld is de Gedragscode draagvlak en participatie wind op land, die door de windsector is gemaakt. Partijen hebben zelfbindende afspraken gemaakt die gelden in aanvulling op

[31] Handelingen I 2015/16, nr. 23, 8, blz. 20–21.
[32] Op de site http://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/invoeringsondersteun/participatie-0/inspiratiegids-0/routekaart/.
[33] *Kamerstukken I* 2016/17, 33 118, nr. S.

de bij of krachtens deze wet gestelde eisen. De eisen die in dit besluit zijn opgenomen laten voldoende ruimte voor het maken van dergelijke aanvullende afspraken.

Het Rijk past voor de MIRT-projecten (MIRT staat voor Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport) de Code Maatschappelijke Participatie toe[34]. Ook deze gedragscode is tot stand gekomen in samenwerking met derde partijen. Deze gedragscode kan ondersteunen bij het vormgeven van het participatieproces voor complexe projecten.

Codes, toolkits en modellen kunnen als houvast dienen bij het vormgeven van participatie. De wetgever heeft echter nadrukkelijk ervoor gekozen om geen gedragscodes voor te schrijven. Allereerst omdat de kracht van een gedragscode juist is gelegen in het zelfbindende karakter. Ook zou daarmee de dynamiek worden ingeperkt, waardoor gedragscodes minder eenvoudig kunnen worden aangepast aan nieuwe maatschappelijke opgaven.

Gemeentelijke initiatieven

De wijze waarop participatie vorm krijgt, staat soms bij gemeente beschreven in een participatienota, inspraakverordening, zienswijzenverordening of bijvoorbeeld in een afspraak tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De meeste gemeenten hebben al op verschillende beleidsterreinen ervaring opgedaan met participatie. Voorbeelden hiervan zijn WhatsApp bij buurtpreventie, burgerbegrotingen en co-creaties bij herontwikkeling van gebouwen. Ook bieden gemeenten specifieke eigen applicaties aan waarbij burgers en bedrijven snel en eenvoudig ideeën kunnen aandragen. De wet laat ruimte voor alle verschillende vormen van participatie, ook voor toekomstige ontwikkelingen en initiatieven.

Evaluatie en geleerde lessen

Tijdens de ontwikkeling van de Omgevingswet is al ervaring opgedaan met de nieuwe beoogde werkwijze en regelgeving. Deze ervaring is opgedaan in pilots die vooruitliepen op de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In de pilots is ook ervaring opgedaan met verschillende vormen van participatie en met de effecten daarvan op de besluitvorming. De evaluatie van de werking van deze pilots vindt jaarlijks plaats. Hierbij wordt goed gekeken naar de resultaten van participatie. Het rapport Pionieren met de Omgevingswet[35] laat tussentijdse resultaten zien van de pilots.

De uitkomsten zijn positief. Zo blijkt dat participatie bij deze projecten meerwaarde heeft en leidt tot meer kwaliteit, groter draagvlak en versnelling van de besluitvorming. Lessen die tot nu toe zijn getrokken: participatie moet goed worden voorbereid, enthousiasmeren van partijen kost tijd en er is veel kennis aanwezig onder de betrokken partijen. Deze lessen zijn weer meegenomen bij het samenstellen van de Inspiratiegids Participatie.

Bestuursorganen kunnen ook hun eigen participatietrajecten evalueren en hieruit lessen trekken. Deze evaluatie is vrijwillig en niet verplicht. Het is aan het bestuursorgaan om een evaluatie uit te voeren als daar behoefte aan is. Hiermee is niet gezegd dat evaluatie niet belangrijk is. Partijen kunnen van elkaar leren door participatietrajecten te evalueren. Dus zowel in het kader van de pilots vooruitlopend op Omgevingswet, lokale ervaringen en de Inspiratiegids Participatie, worden participatietrajecten geëvalueerd en de uitkomsten daarvan gedeeld.

De Omgevingswet voorziet daarnaast in een evaluatie van de werking van het wettelijke stelsel binnen vijf jaar na inwerkingtreding, zie artikel 23.9 van de wet. In deze evaluatie zullen de ervaringen met participatie uiteraard worden meegenomen.

4 Hoofdlijnen van het Omgevingsbesluit

Het Omgevingsbesluit bevat uiteenlopende onderwerpen. In dit hoofdstuk wordt uitgebreid op de verschillende onderwerpen ingegaan. De toelichting volgt de volgorde van het besluit.

4.1 Algemene bepalingen

4.1.1 Begripsbepalingen

In bijlage I, onder A, bij dit besluit zijn de begripsbepalingen opgenomen, die worden gebruikt in dit besluit. Begrippen die al zijn gedefinieerd in de Omgevingswet zijn niet herhaald. Voor sommige

[34] *Kamerstukken II* 2012/13, 29 385, nr. 75, bijlage.
[35] Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 46.

begrippen geldt dat deze ook in de andere AMvB's onder de Omgevingswet worden gebruikt. De begrippen zijn daar ook opgenomen en hebben dezelfde betekenis als in dit besluit.

Het begrippenkader vormt een belangrijk element van het nieuwe stelsel van omgevingsrecht. Een duidelijk en consistent gebruik van begrippen is belangrijk: begrippen zijn medebepalend voor het toepassingsbereik en de werking van de regels.

Bij de voorbereiding van deze begrippenlijst is – in lijn met de uitgangspunten van de Omgevingswet en de aanwijzingen voor de regelgeving – gezocht naar mogelijkheden van reductie, vereenvoudiging en harmonisatie van begripsomschrijvingen. Hier speelden zowel inhoudelijke als juridische overwegingen een rol. Inhoudelijke overwegingen zijn bijvoorbeeld geweest: is het begrip in het normale spraakgebruik duidelijk genoeg of niet? Een voorbeeld hiervan is het woord 'daknok', daar is geen definitie van nodig. Een andere inhoudelijke overweging is geweest: leidt de omschrijving tot een sterk van het spraakgebruik afwijkende betekenis? Een voorbeeld daarvan is 'verontreiniging' definiëren als alleen waterverontreiniging. Het algemene begrip krijgt dan een specifieke betekenis, wat tot problemen leidt in andere regels. Juridische overwegingen zijn bijvoorbeeld geweest: geen omschrijvingen opnemen voor een begrip dat maar een enkele keer gebruikt wordt. In dat geval kan de betekenis worden gegeven in de tekst van de artikelen zelf. Een andere juridische overweging is geweest: begrippen worden niet gebruikt als reikwijdtebepaling. In een groot stelsel van regels schept dat namelijk eerder verwarring dan duidelijkheid. Deze lijn is in de Omgevingswet ingezet en ook gevolgd in de AMvB's.

De vereenvoudiging en harmonisatie van begripsbepalingen is daarnaast ingegeven door het belang van een goed functionerende digitale ondersteuning Omgevingswet. Voor omgevingsplannen, omgevingsvisies, programma's en andere aangewezen 'omgevingsdocumenten' (zie artikelen 16.2 en 20.12 van de wet en artikel 12.4 van dit besluit) wordt voorgeschreven dat elektronische bekendmaking op een bepaalde wijze plaatsvindt. Een doelmatig en doeltreffend functioneren van de digitale ondersteuning Omgevingswet vergt een vergaande standaardisatie, ook van begrippen.

Bijlage I, onder B, bij dit besluit bevat richtlijnen en internationale verdragen, die voor dit besluit van belang zijn en niet in de wet zijn opgenomen. Voorgesteld wordt om de in dit deel van de bijlage opgenomen richtlijnen en verdragen met de Invoeringswet Omgevingswet toe te voegen aan de bijlage bij de wet in deel B, waarna ze in dit besluit kunnen vervallen.

4.1.2 Toepassingsgebied

Artikel 1.5 van de wet bepaalt dat in elke AMvB moet worden bepaald in hoeverre die ook van toepassing is in de exclusieve economische zone (EEZ). De rechtsmacht van Nederland als kuststaat in de EEZ is, in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag, omschreven in artikel 3 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone. Die rechtsmacht betreft onder andere de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen evenals de bescherming van het mariene milieu.

Voor dit besluit is vastgelegd dat het van toepassing is in de EEZ. Zie paragraaf 3.3 voor een verdere toelichting op de EEZ.

4.2 Aanwijzing van locaties voor rijkstaken

Hoofdstuk 2 bevat de aanwijzing van de locaties waar het Rijk het beheer over voert met betrekking tot onderdelen van de fysieke leefomgeving. Hiermee wordt invulling gegeven aan de grondslag uit artikel 2.20 van de wet (aanwijzing van locaties).

Voorlopig worden in dit hoofdstuk alleen de bij het Rijk in beheer zijnde rijkswateren aangewezen. Het begrip rijkswateren omvat de watersystemen of de onderdelen daarvan die in beheer zijn bij het Rijk. Dit betekent dat deze beheertaak het samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken omvat of onderdelen daarvan.

De aanwijzing is één op één overgenomen uit het Waterbesluit: de lijst van oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen in beheer bij het Rijk in bijlage II bij dit besluit is alleen aangepast aan de actuele situatie en redactioneel gestroomlijnd, maar heeft verder geen inhoudelijke wijzigingen ondergaan. De concrete begrenzing van de oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen in beheer bij het Rijk vindt plaats op kaarten bij ministeriële regeling. Deze zijn in geactualiseerde vorm overgenomen uit de Waterregeling.

In verband met de wijziging die voor artikel 2.20, tweede lid, onder b, van de wet, wordt voorgesteld met de Invoeringswet Omgevingswet, zijn in hoofdstuk 2 geen beperkingengebieden aangewezen. In

de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1 van dit besluit wordt dit nader toegelicht.

Hoofdstuk 2 kent op dit moment dus een beperkte invulling. Het is voorstelbaar dat verdere integratie van wettelijke systemen binnen de stelselherziening in de toekomst nog zal leiden tot aanvulling. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet is in paragraaf 7.4 aandacht besteed aan dit onderwerp. Hier is bijvoorbeeld de toekomstige inbouw in de Omgevingswet van de Wegenwet, Waterstaatswet 1900 en de Wet herverdeling wegenbeheer voorzien. Wanneer deze regelgeving wordt ingebouwd in de Omgevingswet ligt het voor de hand dat ook de rijkswegen in dit hoofdstuk worden aangewezen.

Voor spoorwegen en luchthavens zijn private organisaties (veelal NV's in overheidseigendom) aangewezen als beheerder. Het beheer en de verhouding tussen de overheid en die beheerders is geregeld in de sectorale wetgeving: de Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en de Wet luchtvaart. Die wetgeving regelt ook de taakverdeling tussen verschillende overheidslagen. Dat blijft zo. De Omgevingswet volgt deze toedeling van het beheer en de verantwoordelijkheden ten aanzien van spoorwegen en luchthavens.

4.3 Bevoegd gezag omgevingsvergunning en betrokkenheid van andere bestuursorganen

4.3.1 Inleiding

Op grond van de Omgevingswet geldt de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning. In dit besluit is bepaald in welke gevallen een uitzondering wordt gemaakt op deze hoofdregel en een ander bestuursorgaan als bevoegd gezag wordt aangewezen. In deze paragraaf wordt hier verder op ingegaan. De bevoegdheidstoedeling voor toezicht en handhaving van algemene rijksregels wordt geregeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. De Omgevingswet regelt dat voor wateractiviteiten een aparte omgevingsvergunning moet worden aangevraagd. Daarom kent dit besluit twee aparte bevoegdheidstoedelingen: één voor wateractiviteiten en één voor alle andere activiteiten. De Omgevingswet regelt daarnaast dat er voor een vergunningaanvraag steeds één bevoegd gezag wordt aangewezen, ook wanneer het om meer vergunningplichtige activiteiten gaat. De initiatiefnemer van meer activiteiten kan zelf bepalen of hij hiervoor losse aanvragen indient, of meer activiteiten in één aanvraag combineert. Daarom bevat dit besluit voor alle vergunningplichtige activiteiten zowel een regeling voor enkelvoudige aanvragen (de aanvraag heeft betrekking op één vergunningplichtige activiteit) als een regeling voor meervoudige aanvragen (de aanvraag heeft betrekking op verschillende vergunningplichtige activiteiten). Verder regelt dit besluit de betrokkenheid van andere bestuursorganen dan het bevoegd gezag bij de vergunningverlening.

4.3.2 Bevoegd gezag bij de enkelvoudige aanvraag (activiteiten anders dan wateractiviteiten)

De bevoegdheidstoedeling in dit besluit valt op hoofdlijnen uiteen in twee onderdelen: een bevoegdheidstoedeling voor wateractiviteiten en een bevoegdheidstoedeling voor alle andere vergunningplichtige activiteiten. Dit is nodig omdat de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten los moet worden aangevraagd.

Als de initiatiefnemer een enkelvoudige aanvraag indient, dat wil zeggen een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit, dan berust de bevoegdheid tot het nemen van het besluit op de aanvraag bij één bevoegd gezag. Afhankelijk van de aangevraagde activiteit is dit het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of een minister. Gemeenten zijn hierbij primair aan zet. Dit volgt uit artikel 5.8 van de wet: dit bevat de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is om op de aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen. Het Omgevingsbesluit regelt alleen de uitzonderingen op deze hoofdregel. Van de mogelijkheid om hierop uitzonderingen te maken is in hoofdstuk 5 van de wet al terughoudend gebruik gemaakt. Het uitgangspunt voor de bevoegdheidstoedeling is 'decentraal, tenzij'. Daarom bevatten de artikelen 5.10 en verder van de wet restrictieve grondslagen voor het toedelen van bevoegdheden aan andere bestuursorganen dan de gemeente. Hierbij is al een afweging gemaakt op grond van artikel 2.3 van de wet (subsidiariteit) en is de ruimte om bevoegdheden aan anderen dan de gemeente toe te bedelen ingeperkt tot maximaal de bevoegdheden die zij hadden op grond van het voormalige omgevingsrecht. Vervolgens is bij het opstellen van dit besluit nogmaals bezien of het ten volle gebruiken van de delegatiegrondslagen in de wet nodig is, gelet op de taaktoedeling aan bestuursorganen, doelmatigheid en doeltreffendheid.

Dit besluit gaat uit van het principe dat bij een taak of verantwoordelijkheid die is toegekend aan een bestuursorgaan een bevoegdheid hoort die voldoende is om die taak of verantwoordelijkheid naar behoren uit te kunnen oefenen. Zo is de toedeling van beheertaken voor de fysieke leefomgeving een belangrijke leidraad geweest bij het toedelen van bevoegdheden. Immers, de beheerder moet adequate middelen in handen hebben om het door hem beheerde onderdeel van de fysieke leefomge-

ving te beschermen tegen de gevolgen die activiteiten van initiatiefnemers daar mogelijk voor hebben.

Daarnaast is steeds bezien of de bevoegdheidstoedeling doelmatig en doeltreffend is. Wanneer sprake is van een activiteit waarbij in alle gevallen een afweging op regionaal of nationaal niveau gemaakt moet worden, is het doelmatiger om de bevoegdheid voor de vergunningverlening ook op dat niveau te beleggen. Zo zijn bijvoorbeeld gedeputeerde staten aangewezen als bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten met bovenlokale gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals het exploiteren van een grote stookinstallatie van meer dan 50 MW. Omdat dergelijke stookinstallaties luchtverontreiniging veroorzaken die de gemeentegrens per definitie overschrijdt en er dus in alle gevallen een bovenlokale afweging gemaakt moet worden, zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor deze activiteit. De artikelsgewijze toelichting bevat een nadere uitleg van de gemaakte afweging per activiteit.

De bevoegdheidstoedeling in hoofdstuk 3 van dit besluit sluit aan bij de bevoegdheidstoedeling op grond van het voormalige omgevingsrecht. De uitzonderingen op de hoofdregel dat de gemeente bevoegd gezag is, beslaan naar verwachting slechts zo'n 10% van het totaal aantal aanvragen om een omgevingsvergunning. In de meeste gevallen zal dus de initiatiefnemer bij afzonderlijke aanvragen om omgevingsvergunningen voor telkens één activiteit te maken krijgen met de gemeente waar de activiteit geheel of in hoofdzaak wordt verricht.

Vereenvoudiging bevoegd gezag milieubelastende activiteiten

Bij het toedelen van bevoegdheden in dit besluit is aangesloten op de lijst vergunningplichtige activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving. In zo veel mogelijk gevallen is één bevoegd gezag per categorie vergunningplichtige activiteit uit het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen. Hierdoor is de bevoegdheidstoedeling voor milieubelastende activiteiten tussen gemeenten en provincies vereenvoudigd. Het voormalige Besluit omgevingsrecht werd op het punt van de bevoegdheidstoedeling voor milieubelastende activiteiten in de praktijk als complex en ondoorgrondelijk ervaren. Bij de formulering van de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en de gemaakte keuzes bij de bevoegdheidstoedeling is zoveel mogelijk aangesloten bij de bestaande categorieën op grond van de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn. Dit leidt tot een meer doelmatige en doeltreffende taakverdeling tussen gemeentes en provincies.

Bovendien wordt een aantal historisch gegroeide verdelingen tussen gemeentes en provincies ongedaan gemaakt, die binnen een en dezelfde categorie vergunningplichtige activiteiten vallen en die in de praktijk niet langer als doelmatig en doeltreffend werden ervaren. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een beperkt aantal verschuivingen van de gemeente naar de provincie en vice versa in vergelijking met situatie op grond van het voormalige omgevingsrecht. Het gaat hier bijvoorbeeld om bedrijven in de voedingsmiddelenindustrie, waarvoor het college van burgemeester en wethouders als enige bevoegd gezag wordt, en om de productie en verwerking van metalen en de minerale industrie, waar voor gedeputeerde staten in de meeste gevallen als enige bevoegd gezag worden. Het gaat in de meeste gevallen om categorieën van vergunningplichtige activiteiten die in Nederland niet heel veel voorkomen. In het voormalige omgevingsrecht waren deze categorieën nog verdeeld tussen gemeentes en provincies. Dit leidde tot een relatief complexe bevoegdheidstoedeling. In totaal wisselt voor tussen de 35 en 85 bedrijven het bevoegd gezag. Hoewel er puur getalsmatig dus weinig verandert, levert dit wel een vereenvoudiging van de regelgeving op, omdat hierdoor in veel meer gevallen met één bevoegd gezag per categorie vergunningplichtige activiteiten kan worden gewerkt dan voorheen het geval was.

4.3.3 Bevoegd gezag bij de meervoudige aanvraag (activiteiten anders dan wateractiviteiten) – magneetactiviteiten

Bevoegd gezag meervoudige aanvraag – gevallen waarin sprake is van één magneetactiviteit

Initiatiefnemers kunnen kiezen om in één keer een vergunning aan te vragen voor verschillende activiteiten. Naar verwachting zal dit voor een groot deel van de initiatieven aan de orde zijn. Net als voor de enkelvoudige aanvraag gaat de Omgevingswet er voor dergelijke meervoudige aanvragen van uit dat er 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 op grond van de wet ook voor de meervoudige aanvraag, tenzij in dit besluit anders wordt bepaald. Ook hier geldt het subsidiariteitsbeginsel op grond van artikel 2.3 van de wet als leidend principe.

In dit besluit wordt terughoudend omgegaan met deze uitzonderingsmogelijkheid. Zij is alleen gebruikt in gevallen waarbij voor één van de samenstellende activiteiten geldt dat het bevoegd gezag niet bij de gemeente kan worden neergelegd, wegens doelmatigheid gelet op bovenlokale gevolgen of wegens een provinciaal of nationaal belang dat een afweging op regionaal of nationaal niveau vereist. Deze activiteiten gelden als zogenaamde 'magneetactiviteiten'. Dit betekent dat zij alle andere daarmee in combinatie aangevraagde activiteiten naar het bevoegd gezag voor de magneetactiviteit (provincie of rijk) toe trekken. Wanneer een vergunning wordt aangevraagd voor een magneetactiviteit in combinatie met een andere activiteit, beslist het bevoegd gezag voor de magneetactiviteit altijd op de aanvraag.

Een voorbeeld van een magneetactiviteit is een ontgronding van meer dan 100.000 m^3, waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn. Bij dergelijke ontgrondingen gaat het om zeer omvangrijke projecten, die vaak gericht zijn op het winnen van delfstoffen en die bovenlokale gevolgen voor de leefomgeving hebben. Voor het vergunnen van deze activiteit is specialistische kennis op het gebied van ontgrondingen vereist. Daarom is de provincie bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning van dergelijke grote ontgrondingen. Wanneer het bevoegd gezag voor een vergunningplichtige activiteit juist omwille van de complexiteit en bovenlokale gevolgen daarvan niet aan de gemeente is toebedeeld voor enkelvoudige aanvragen, is dat om dezelfde redenen ook niet wenselijk als er naast deze activiteit nog andere vergunningplichtige activiteiten worden aangevraagd. De provincie is in dit voorbeeld bevoegd gezag voor grote ontgrondingsactiviteiten. De provincie blijft dat wanneer een aanvraag wordt ingediend in combinatie met een activiteit waarvoor de gemeente bij een enkelvoudige aanvraag bevoegd gezag is. Een voorbeeld hiervan is een aanvraag om een omgevingsvergunning die zowel betrekking heeft op het verrichten van een ontgronding van meer dan 100.000 m^3 voor het winnen van grind als het afwijken van het omgevingsplan om het gebied na afronding van de delfstoffenwinning opnieuw in te richten. De provincie is bevoegd gezag voor de ontgrondingsactiviteit, de gemeente is bevoegd gezag voor de afwijkactiviteit als hiervoor een enkelvoudige aanvraag wordt ingediend. In dat geval trekt de ontgrondingsactiviteit als een magneet de afwijkactiviteit naar zich toe, en is de provincie bevoegd gezag voor de gehele aanvraag. Dit levert een meer doelmatig en doeltreffend eindresultaat op. De gemeente krijgt in dit geval adviesrecht met instemming over het onderdeel van de vergunning dat over de afwijkactiviteit gaat, en de provincie moet eventueel beleid van de gemeente over afwijkactiviteiten bij het vergunnen van dit onderdeel betrekken en hierbij toetsen aan het omgevingsplan. Zie over advies en advies met instemming van betrokken bestuursorganen verder paragraaf 4.3.7 (betrokkenheid van bestuursorganen).

Activiteiten waarvoor gedeputeerde staten of een minister bevoegd gezag zijn op grond van een specifieke aan hen toebedeelde (beheer)taak met betrekking tot de fysieke leefomgeving, zoals beperkingengebiedactiviteiten of Natura 2000-activiteiten, zijn niet aangewezen als magneetactiviteit. Deze activiteiten hebben geen bovenlokale gevolgen en vereisen geen afweging van provinciale of nationale belangen. Op grond van de wet levert het geen doelmatiger en doeltreffender uitoefening van taken op wanneer een ander dan de gemeente bevoegd gezag zou zijn voor meervoudige aanvragen. Voor deze activiteiten geldt dus de hoofdregel dat de gemeente bevoegd gezag is wanneer voor die activiteiten een vergunning wordt aangevraagd in combinatie met bijvoorbeeld een bouwactiviteit.

Bevoegd gezag meervoudige aanvragen – gevallen waarin sprake is van meer dan een magneetactiviteit, of waarin een magneetactiviteit ontbreekt

Deze hoofdlijn levert in het merendeel van de gevallen één bevoegd gezag op voor een meervoudige aanvraag. Er zijn echter twee situaties, waarvoor deze regeling geen oplossing biedt:
- gevallen waarin sprake is van een combinatie van twee of meer magneetactiviteiten met een verschillend bevoegd gezag, en
- gevallen waarin de gemeente voor geen van de samenstellende activiteiten bevoegd gezag is bij een enkelvoudige aanvraag en geen van die activiteiten een magneetactiviteit is.

Een combinatie van magneetactiviteiten zal wat betreft technische complexiteit, bovenlokale gevolgen van de activiteit en zwaarte van de betrokken provinciale of nationale belangen niet onderdoen voor een enkele magneetactiviteit. Het gaat bovendien om combinaties van activiteiten die naar verwachting erg weinig zullen voorkomen en bovendien veelal ontplooid zullen worden door professionele initiatiefnemers.

De Omgevingswet vereist dat de vergunning wordt verleend door één van de bestuursorganen die voor de desbetreffende activiteiten bij een enkelvoudige aanvraag zou hebben beslist. Er zijn situaties denkbaar waarin de gemeente hierbij niet aan zet is, bijvoorbeeld wanneer een Natura 2000-activiteit wordt aangevraagd in combinatie met een beperkingengebiedactiviteit. Omdat geen van deze activiteiten als magneetactiviteit is aangewezen, volgt er uit de hiervoor beschreven wijze van

bevoegdheidstoedeling geen bevoegd gezag. Ook hier gaat het om uitzonderingen, die in de praktijk naar verwachting erg weinig zullen voorkomen.

Omwille van de uniformiteit en de werkbaarheid van het systeem is voor beide situaties gekozen voor dezelfde pragmatische regel: het hoogste bevoegd gezag respectievelijk het hoogste van de betrokken bestuursorganen beslist. Wanneer er sprake is van twee ministers en dus van een gelijk niveau, beslist de Minister van Infrastructuur en Milieu als stelselverantwoordelijk minister voor het omgevingsrecht. Deze regeling sluit het beste aan bij de vroegere taak- en bevoegdheidstoedeling tussen de betrokken bestuursorganen en leidt tot een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken op grond van de wet.

4.3.4 Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag bij complexe bedrijven

Bijzondere positie van complexe bedrijven in het stelsel van het omgevingsrecht

Met de term 'complexe bedrijven' wordt een aantal categorieën bedrijven aangeduid die vanwege de aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze gevolgen betreffen met name de grote invloed die de bedrijven kunnen hebben op de ruimtelijke keuzes in de omgeving en de nadelige gevolgen voor het milieu. Met de term complexe bedrijven worden bedrijven aangeduid die de volgende activiteiten uitvoeren:
- activiteiten die vallen onder de Seveso-richtlijn;
- activiteiten met betrekking tot ippc-installaties of andere milieubelastende installaties die voldoen aan één van de volgende criteria:
- er is sprake van bovengemeentelijke milieugevolgen;
- er is sprake van een hoog milieurisico, ook gelet op nieuwe stoffen en technieken.

Deze gevolgen hebben zowel te maken met de reguliere activiteiten die de bedrijven uitvoeren als met de gevolgen van een ongewoon voorval, mocht dat ondanks de regels die gericht zijn op het voorkomen daarvan toch plaatsvinden.

De mogelijke effecten van deze complexe bedrijven worden in het stelsel met verschillende instrumenten gereguleerd. Veelal zal voor het vestigen van deze bedrijven een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit nodig zijn, of zal een op het specifieke bedrijf toegesneden aanpassing van het omgevingsplan plaatsvinden. Daarnaast vallen de activiteiten van deze bedrijven onder de milieubelastende activiteit en in veel gevallen ook onder andere activiteiten die vanwege bescherming van het milieu in het stelsel zijn opgenomen, zoals de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk of de wateronttrekkingsactiviteit. Bij ligging langs het water is er vaak ook sprake van een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk. En uiteraard zal bij het vestigen of wijzigen van deze bedrijven vaak sprake zijn van een bouwactiviteit.

Het zo veel mogelijk beperken van de nadelige gevolgen voor de leefomgeving vraagt bij deze bedrijven in veel gevallen een individuele voorafgaande beoordeling. Om die reden hebben de regels voor deze bedrijven de vergunningplicht voor de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk als uitgangspunt. De keuze voor de vergunningplicht heeft zowel een inhoudelijke achtergrond, rekening houdend met de processen en installaties die bij deze bedrijven voorkomen, als een meer juridische achtergrond. Zo zijn veel van de bedrijven mer-plichtig, is de richtlijn industriële emissies op hen van toepassing en vallen ze onder het verdrag van Aarhus.

Vanwege de kenmerken van de complexe bedrijven en met name de relatief hoge milieu-invloed daarvan is het van belang dat één bevoegd gezag toeziet op alle activiteiten die het bedrijf ontplooit en die er qua effect op de leefomgeving toe doen, ook als het gaat om activiteiten die niet vanwege het milieueffect worden gereguleerd (zoals de bouwactiviteit of een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg). In de navolgende subparagraaf wordt dit nader toegelicht.

Bij het beperken van de nadelige gevolgen voor de leefomgeving van deze bedrijven is ook een naadloze aansluiting tussen de regels in de vergunning en de regels in het omgevingsplan van belang. Dit allereerst omdat het omgevingsplan zelf een deel van de milieugevolgen regelt, mede gelet op de instructieregels die in het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn gesteld over onderwerpen externe veiligheid, geluid- en geurhinder. Daarnaast zijn regels van het omgevingsplan mede bepalend voor het ten opzichte van elkaar kunnen positioneren van bijvoorbeeld risicovolle installaties en andere objecten en het kunnen realiseren van een optimale ontsluiting van de locatie van het bedrijf ook in verband met bereikbaarheid voor hulpdiensten. Vanwege deze nauwe relatie tussen de regels in de vergunning en in het omgevingsplan is voor deze bedrijven in het omgevingsbesluit een bijzondere regeling van de betrokkenheid van de gemeente bij het verlenen van een afwijkvergunning opgenomen.

Op de bijzondere regeling voor complexe bedrijven wordt nader ingegaan in het algemeen deel van de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving, paragraaf 4.5.2, waar het gaat over:
- aanwijzing van de vergunningplicht en algemene rijksregels bij complexe bedrijven;
- verhouding regels milieubelastende activiteit en wateractiviteiten bij complexe bedrijven.

Eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag voor complexe bedrijven

Gelet op de relatief hoge milieu-invloed van complexe bedrijven is het zoals in het voorgaande al is gezegd van belang dat één bevoegd gezag (te weten: gedeputeerde staten) toeziet op alle activiteiten die het bedrijf ontplooit en die er qua gevolgen voor de fysieke leefomgeving toe doen. Complexe bedrijven zijn activiteiten met bovenlokale gevolgen, die voor het overgrote merendeel onder Europees recht vallen. Het gaat in hoofdzaak om ippc-installaties met bovenlokale milieugevolgen, zoals chemische industrie en grote energiecentrales (> 50 MW), en om Seveso-inrichtingen.

Zowel de richtlijn industriële emissies als de Seveso-richtlijn vereisen een integrale beoordeling van deze bedrijven. In dit besluit wordt daarom voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor complexe bedrijven geregeld dat deze altijd door één bevoegd gezag worden afgehandeld, ook wanneer deze in een later stadium worden aangevraagd. Het bevoegd gezag voor het complexe bedrijf wordt ook bevoegd gezag voor alle andere vergunningplichtige activiteiten en voor alle algemeen geregelde activiteiten die plaats vinden op dezelfde locatie als de milieubelastende activiteit zoals die uit de vergunning volgt.

Ook de zogenoemde andere milieubelastende installaties worden tot deze categorie gerekend, voor zover ze bovenlokale gevolgen hebben. Het gaat hier om vergunningplichtige bedrijven die dezelfde milieubelastende activiteit uitvoeren als een ippc-installatie, maar die beneden de ondergrens vallen voor het van toepassing zijn van de richtlijn industriële emissies. De ondergrenzen uit deze richtlijn zijn kwantitatief geformuleerd: een activiteit valt bijvoorbeeld onder de richtlijn vanaf een bepaalde productiecapaciteit. Deze andere milieubelastende installaties zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving vergunningplichtig gemaakt naast de 'aangrenzende' ippc-installaties vanwege de gevolgen die deze hebben voor de leefomgeving. Het zou de regelgeving nodeloos complex maken wanneer de bevoegdheidstoedeling voor bijvoorbeeld de vergunning voor een metaalfabriek of een chemische installatie zou wijzigen wanneer er een kilo meer of minder van een bepaalde stof wordt geproduceerd. Door ook andere milieubelastende installaties met bovenlokale gevolgen onder de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' regel te laten vallen, ontstaat er een uniform regime voor alle milieubelastende activiteiten met bovenlokale gevolgen.

Het gaat in alle gevallen om bedrijven waarvoor op grond van artikel 2.3 van de wet de provincie is aangewezen als bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit. De enige uitzondering op deze regel zijn vergunningplichtige wateractiviteiten, waarvoor de waterbeheerder bevoegd gezag is. Op de regeling wordt nader ingegaan in paragraaf 4.6.2 van de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving. Verder worden de afwijkactiviteit van nationaal belang en alle mijnbouwgerelateerde magneetactiviteiten uitgezonderd van het toepassingsbereik van deze bepaling.

Inhoudelijk komt deze regeling goeddeels overeen met de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' regeling uit de Wabo. Het aanwijzen van één bevoegd gezag voor deze bedrijven zorgt dat er voor zowel de bedrijven zelf als voor belanghebbenden één aanspreekpunt is in geval van overlast of problemen, en draagt daardoor bij aan de helderheid en gebruiksvriendelijkheid van de regelgeving. Bij het opstellen van deze regeling is een-op-een aangesloten bij hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving voor wat betreft de daar geregelde activiteiten. Het Besluit activiteiten leefomgeving regelt al dat voor deze activiteiten de Seveso-inrichting, ippc-installatie of andere milieubelastende installatie en alles wat daar functioneel mee samenhangt als één milieubelastende activiteit worden behandeld. De initiatiefnemer moet bij zijn vergunningaanvraag het beoogde ruimtebeslag van deze gehele milieubelastende activiteit aangeven, bij voorkeur in de vorm van een kaart die de begrenzing van de milieubelastende activiteit aangeeft. Dit zal geregeld worden in de ministeriele regeling die de indieningsvereisten voor de vergunning bevat. Op grond van deze door de initiatiefnemer aangeleverde informatie wordt door het bevoegd gezag de begrenzing van de locatie bepaald waarop de vergunningplicht en eventuele algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn. Deze wordt in de omgevingsvergunning vastgelegd, bij voorkeur op een kaart. Dit besluit regelt voor complexe bedrijven vervolgens dat alle vergunningen die met betrekking tot dezelfde locatie worden aangevraagd bij hetzelfde bevoegd gezag terecht komen. Het gaat om aanvragen voor activiteiten die plaatsvinden binnen de begrenzing van de locatie zoals deze is bepaald door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Ook de eerder door andere bestuursorganen verleende omgevingsvergunningen die nog gelden gaan mee naar het bevoegd gezag voor het complexe bedrijf. De betrokken bestuursorganen moeten zelf zorgen voor een goede dossieroverdracht. Deze werkwijze sluit aan op de voormalige Wabo, die een vergelijkbare regeling kende. Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving regelen hetzelfde voor

zover het gaat om de rijksregels die daar van toepassing zijn. Zo wordt geborgd dat voor deze bedrijven een integrale afweging wordt gemaakt over het samenhangende geheel van vergunningplichtige en algemeen geregelde activiteiten dat op dezelfde locatie plaatsvindt gedurende de gehele looptijd van deze activiteiten.

Nieuw in de Omgevingswet ten opzichte van het voormalige omgevingsrecht is de verschuiving van de regulering van een aantal milieuaspecten, zoals geluid, geur en externe veiligheid, van algemene rijksregels naar het omgevingsplan. Om ervoor te zorgen dat de provincie haar verantwoordelijkheid als integraal bevoegd gezag voor complexe bedrijven waar kan maken en ervoor kan zorgen dat de Seveso-richtlijn en de richtlijn industriële emissies optimaal worden uitgevoerd, kan zij instructieregels opstellen met betrekking tot omgevingsplannen die gaan over deze bedrijven. Bovendien geldt een inperking van het instemmingsrecht van het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot afwijkactiviteiten voor deze bedrijven, wanneer deze verband houden met het voorkómen en beperken van verontreiniging, zoals vereist is op grond van de Europese richtlijnen die voor deze bedrijven gelden.

In aansluiting op deze regeling regelt het Besluit activiteiten leefomgeving dat ook voor alle algemene rijksregels gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, en leidt artikel 18.2 van de wet ertoe, dat aan gedeputeerde staten ook de handhavingstaak is toebedeeld. Omdat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de afwijkactiviteit, kunnen ze daarbij ook toezien op de regels in het omgevingsplan, en bij het overtreden daarvan handhavend optreden.

De enige uitzondering op de één bevoegd gezag regeling voor de complexe bedrijven vormen de wateractiviteiten, waarvoor zowel in dit besluit (voor de vergunningplichtige activiteiten) als in het Besluit activiteiten leefomgeving (voor de activiteiten die onder algemene regels vallen) de waterbeheerder als bevoegd gezag is aangewezen. Om de integrale benadering van deze bedrijven ook bij het afzonderlijk verlenen van vergunningen voor wateractiviteiten te borgen bevat de wet in paragraaf 16.2.2 een coördinatieregeling bij het verlenen van vergunningen, waarbij gedeputeerde staten zo nodig de waterbeheerder instructie kunnen geven over de inhoud van de vergunning. Daarnaast wordt er op vertrouwd dat toezicht en handhaving van zowel omgevingsvergunningen als algemene rijksregels gecoördineerd zullen plaatsvinden, waarbij de gespecialiseerde omgevingsdiensten een belangrijke rol spelen.

4.3.5 Bevoegd gezag bij wateractiviteiten

De Omgevingswet bepaalt dat de waterbeheerder of de provincie bevoegd gezag is voor wateractiviteiten. In dit besluit wordt de nadere bevoegdheidstoedeling tussen waterschap, provincie en Minister van Infrastructuur en Milieu geregeld.

De bevoegdheidstoedeling voor *enkelvoudige* aanvragen om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit is identiek aan de bevoegdheidstoedeling op grond van de voormalige Waterwet. De provincie is bevoegd gezag voor grote grondwateronttrekkingen en onttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening, de waterschappen zijn bevoegd gezag voor wateractiviteiten met betrekking tot regionale wateren, inclusief de zaken die zij zelf in de waterschapsverordening reguleren, en de Minister van Infrastructuur en Milieu is bevoegd gezag voor wateractiviteiten met betrekking tot de rijkswateren.

Voor *meervoudige* aanvragen om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten is het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’ uit de Omgevingswet gevolgd. Daarom gaat dit besluit uit van de hoofdregel: ‘waterschap, tenzij’. Op deze hoofdregel worden drie uitzonderingen gemaakt. Hiervoor is aangesloten bij de systematiek voor de omgevingsvergunning voor andere activiteiten dan wateractiviteiten. De uitzonderingen op de hoofdregel zijn aangewezen als magneetactiviteit. Het concept magneetactiviteit is nader toegelicht in paragraaf 4.3.3. Deze activiteiten trekken als een magneet de activiteiten waarmee ze in combinatie worden aangevraagd naar zich toe, waardoor het bevoegd gezag voor de magneetactiviteit bevoegd wordt voor het verlenen van de hele omgevingsvergunning – en dus niet het waterschap.

De eerste magneetactiviteit gaat om beperkingengebiedactiviteiten die worden verricht in het kader van aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door de Minister van Infrastructuur en Milieu. Naar verwachting zullen waterbeheerders ervoor kiezen om voor minder ingrijpende aanleg- of wijzigingswerken gebruik te maken van de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten en niet voor het projectbesluit. Wanneer voor eigen werken van de Minister van Infrastructuur en Milieu een vergunning zou moeten worden aangevraagd bij het waterschap, zou dit de regeling ten opzichte van die op grond van de Waterwet complexer maken door het grotere aantal betrokken instanties.

De tweede magneetactiviteit gaat om grotere grondwateronttrekkingen, waarvoor de provincie

bevoegd gezag is. Deze keuze is gebaseerd op het feit dat combinaties van aanvragen met betrekking tot andere wateractiviteiten en een grondwateronttrekking waarvoor de provincie bevoegd gezag is weinig voorkomen in de praktijk. Zo deze voorkomen, is de grondwateronttrekking daarbij doorgaans van doorslaggevend belang en vormt deze het meest complexe deel van de vergunning.

De derde magneetactiviteit gaat om lozingen vanuit ippc-installaties en Seveso-inrichtingen in rijkswateren. Het gaat hier om lozingen met relatief grote milieugevolgen, die afkomstig zijn uit complexe bedrijven en waarvoor een coördinatieverplichting geldt met de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. In dat geval moet een integrale afweging worden gemaakt tussen de vergunning voor de lozingsactiviteit en de vergunning voor de milieubelastende activiteit. Het ligt niet voor de hand om een ander dan het bevoegd gezag voor deze lozingsactiviteit als eerstverantwoordelijke waterbeheerder bij deze coördinatie te betrekken. In deze drie gevallen leidt het maken van een uitzondering op de hoofdregel 'waterschap, tenzij' tot een doelmatigere bevoegdheidstoedeling en uitoefening van taken op grond van de Omgevingswet.

4.3.6 Overdracht van bevoegdheden

De Omgevingswet bevat in artikel 5.16 de mogelijkheid voor bestuursorganen om bevoegdheden met betrekking tot vergunningen aan elkaar over te dragen. In dit besluit worden geen beperkingen gesteld aan deze mogelijkheid wat betreft het soort vergunning of het bestuursorgaan aan wie kan worden overgedragen. Overdracht van bevoegdheden met betrekking tot individuele vergunningen tussen bestuursorganen is altijd mogelijk, ongeacht de vraag of het gaat om een enkelvoudige of meervoudige aanvraag en ongeacht om welke vergunningplichtige activiteit het gaat. Wel stelt de Waterschapswet beperkingen aan de mogelijkheden tot het overdragen van bevoegdheden tussen bestuursorganen: waterschappen mogen geen taken buiten hun functionele pakket aannemen.

Dit besluit stelt wel een beperking aan de mogelijkheid van bevoegdheidsoverdracht daar waar het gaat om meer dan één aanvraag om een omgevingsvergunning of al verleende omgevingsvergunningen tegelijkertijd. In dat geval moet het gaan om een logisch samenhangend geheel van activiteiten, zoals één project of één bedrijventerrein. Het is dus niet mogelijk om op voorhand een onbegrensde categorie van activiteiten bij delegatiebesluit aan een ander bevoegd gezag over te dragen (zoals alle omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten in de bebouwde kom of alle omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten daarbuiten). In principe is de bevoegdheidstoedeling die in dit besluit is opgenomen toereikend. Deze zal in veruit de meeste gevallen aan de behoeftes in de praktijk voldoen en leiden tot een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken op grond van de wet. De regeling voor overdracht van bevoegdheden is bedoeld voor die uitzonderingsgevallen, waarin de bevoegdheidstoedeling zoals opgenomen in dit besluit toch onhandig uitpakt in de praktijk. Hiermee wordt bevoegde bestuursorganen meer ruimte geboden om te komen tot lokaal maatwerk wat betreft de bevoegdheidstoedeling dan op grond van de voorgaande regelgeving mogelijk was.

Bekendmaking van het delegatiebesluit is verplicht op grond van de Awb, hiervoor is geen aanvullende regeling nodig. In dit besluit is geregeld dat toepassing van artikel 5.16 van de wet aan de aanvrager of vergunninghouder en andere belanghebbenden (bijvoorbeeld zij die al bezwaar hebben gemaakt of beroep hebben ingesteld tegen de vergunning) moet worden medegedeeld. Zo wordt voorkomen dat zij zich richten tot het verkeerde bestuursorgaan. Dit komt de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de uitvoeringsregelgeving ten goede. Het delegatiebesluit wijzigt alleen het bestuursorgaan wat als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning optreedt. Het beoordelingskader, de grondslag van de vergunningplicht en alle andere relevante regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit blijven gewoon van toepassing op de activiteiten waar het om gaat. De bevoegdheidsoverdracht heeft dus geen materiële rechtsgevolgen voor de initiatiefnemer, en is niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Om dit te verduidelijken en het systeem van de Omgevingswet verder te uniformeren, zal het delegatiebesluit in het kader van deze flexibiliteitsregeling worden toegevoegd aan de negatieve lijst in de Algemene wet bestuursrecht.

4.3.7 Betrokkenheid van andere bestuursorganen

De Omgevingswet gaat uit van één bevoegd gezag per omgevingsvergunning, ongeacht of deze voor één of voor verschillende activiteiten zal gelden. De betrokkenheid van andere bestuursorganen die een verantwoordelijkheid hebben in verband met één of meer van deze activiteiten is daarbij geborgd. De Omgevingswet kent daartoe de mogelijkheid om een advies of een advies met instemming te verlenen. Een advies is zwaarwegend, maar er kan door het vergunningverlenend bestuursorgaan gemotiveerd van worden afgeweken. Bij advies met instemming heeft het betrokken bestuursorgaan de mogelijkheid om instemming te onthouden. Het desbetreffende onderdeel van de vergunning mag niet verleend worden zonder de instemming van het bestuursorgaan. Welk bestuursorgaan adviesrecht of instemmingsrecht krijgt en op welke omgevingsvergunning, is in dit besluit uitgewerkt. Hierbij is onder meer gekeken naar de belangen die de verschillende bestuursorganen vertegenwoordigen en

de specifieke taken die in paragraaf 2.4.1 van de wet aan hen zijn toebedeeld. Bij meervoudige aanvragen kan zoals gezegd maar één bestuursorgaan bevoegd zijn om de vergunning te verlenen, conform de één-loket-gedachte uit de Omgevingswet. De andere bestuursorganen die bevoegd zouden zijn geweest wanneer de activiteiten los van elkaar waren aangevraagd, hebben in principe advies met instemming op de vergunning. Daarnaast is een aantal bestuursorganen wettelijk adviseur voor bepaalde activiteiten op grond van hun deskundigheid of hun specifieke taak. Zo verleent bijvoorbeeld de veiligheidsregio advies met betrekking tot vergunningen voor milieubelastende activiteiten door Seveso-inrichtingen.

In het Omgevingsbesluit worden alleen adviesrechten en adviesrechten met instemming toebedeeld voor omgevingsvergunningen. Dit vloeit voort uit artikel 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet. Deze artikelen beperken de mogelijkheid van het toebedelen van adviesrecht en adviesrecht met instemming tot besluiten op aanvraag. In het voormalige omgevingsrecht bestonden ook de nodige adviesrechten bij ambtshalve besluiten, zoals het vaststellen van een omgevingsplan. Deze adviesrechten zijn waar dat nodig is voor de bescherming van de betrokken belangen omgezet in inhoudelijke instructieregels in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deze route is bijvoorbeeld gekozen voor het in de Omgevingswet opnemen van de watertoets. Deze instructieregels zullen bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet ook van toepassing worden verklaard op de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

Voor het overige geldt op grond van artikel 2.2 van de Omgevingswet de verplichting voor bestuursorganen om bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden op grond van de wet rekening te houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen, en zo nodig met hen af te stemmen. Indien nodig kunnen in het kader van de implementatie van de Omgevingswet nadere afspraken tussen bestuursorganen worden gemaakt over hoe deze verplichting precies zal worden ingevuld.

Advies met instemming

Het recht op advies met instemming wordt in dit besluit in principe alleen toegekend in die gevallen waarin het in de plaats komt van een omgevingsvergunning voor een enkelvoudige activiteit of een daarmee vergelijkbaar instrument. Bij het bepalen of vastleggen van instemmingsrechten is verder gekeken naar de door bestuursorganen te borgen belangen. Een mogelijke belangentegenstelling tussen het betrokken bestuursorgaan voor het advies en het bevoegd gezag voor de gehele omgevingsvergunning pleit voor instemmingsrecht. Instemmingsrecht is alleen toebedeeld wanneer dit nodig is voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de aan het bestuursorgaan toebedeelde wettelijke taken of de doeltreffende en doelmatige behartiging van door het betrokken bestuursorgaan te behartigen belangen.

Bevoegde bestuursorganen voor enkelvoudige aanvragen hebben in principe adviesrecht met instemming op een vergunning voor een meervoudige aanvraag, voor dat deel waarvoor zijzelf bevoegd gezag zouden zijn geweest bij een enkelvoudige aanvraag. Wanneer bijvoorbeeld een vergunning wordt aangevraagd voor een Natura 2000-activiteit en een bouwactiviteit, wordt de vergunning door het college van burgemeester en wethouders verleend en hebben gedeputeerde staten of de Minister van Economische Zaken adviesrecht met instemming. Deze groep vertegenwoordigt het overgrote deel van de adviesrechten met instemming uit dit besluit.

Een uitzondering op deze hoofdregel geldt voor de bouwactiviteit en de rijksmonumentenactiviteit: het college van burgemeester en wethouders is bevoegd gezag voor de enkelvoudige aanvraag, bij de meervoudige aanvraag is het college adviseur, maar is er geen recht van instemming. Onder de Wabo was voor deze activiteiten namelijk ook geen verklaring van geen bedenkingen vereist wanneer zij onderdeel uitmaakten van een omgevingsvergunning die door een ander bevoegd gezag dan het college van burgemeester en wethouders werden verleend.

Voor het overige is uiterst terughoudend omgegaan met het toebedelen van adviesrecht met instemming. De enige andere adviesrechten met instemming zijn toegekend als opvolgers van verklaringen van geen bedenkingen uit de Wabo of daarmee gelijk staande instrumenten, die niet corresponderen met een vergunningplichtige activiteit op grond van de Omgevingswet. Het gaat hierbij om adviesrecht met instemming voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met betrekking tot bepaalde rijksmonumentenactiviteiten, gedeputeerde staten met betrekking tot afwijkactiviteiten als bedoeld in artikel 16.15, vierde lid, onder b, van de wet en gedeputeerde staten met betrekking tot het ondergronds opslaan van afvalstoffen en gevaarlijke stoffen. De regeling in dit besluit sluit op hoofdlijnen aan op de verklaringen van geen bedenkingen zoals deze opgenomen op grond van de Wabo.

Ten opzichte van dit systeem zijn er drie verschillen. Het eerste verschil is een aantal nieuwe adviezen

met instemming, die niet als verklaring van geen bedenkingen voorkwamen in de Wabo. Het gaat hier om activiteiten die voorheen vergunningplichtig waren op grond van wetgeving die nog niet was 'aangehaakt' bij de Wabo, zoals de beperkingengebiedactiviteiten rond wegen, spoorwegen en luchthavens en de wateractiviteiten. In deze gevallen komt het advies met instemming in plaats van de zelfstandige omgevingsvergunning wanneer er een meervoudige aanvraag wordt ingediend.

Het tweede verschil is een inhoudelijke wijziging: de verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad voor afwijkactiviteiten is niet omgezet in een advies met instemming voor de gemeenteraad, maar in een advies met instemming voor het college van burgemeester en wethouders. In de praktijk bleek het vaak onmogelijk voor gemeenteraden om tijdig een verklaring van geen bedenkingen te geven, omdat zij vaak maar één keer per maand besluitvormend vergaderen. Bovendien gaat het vaak om relatief kleinschalige activiteiten, als gevolg waarvan veel gemeenteraden het verlenen van verklaringen van geen bedenkingen goeddeels aan het college van burgemeester en wethouders hadden gemandateerd. Verder zijn de binnenplanse activiteiten en vergunningen op grond van gemeentelijke autonome verordeningen, waarvoor onder de Wabo geen verklaringen van geen bedenkingen vereist was, nu ook een afwijkactiviteit. Daarom is ervoor gekozen het advies met instemming in dit besluit toe te delen aan het college van burgemeester en wethouders en niet aan de gemeenteraad. Met de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet en het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal wel worden voorgesteld om aan de gemeenteraad het adviesrecht toe te kennen op de door het college van burgemeester en wethouders verleende adviezen met instemming. Beoogd is om in dit besluit te regelen, dat de gemeenteraad is aangewezen als adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zogenoemde buitenplanse afwijkingen van een omgevingsplan. Het gaat daarbij om afwijkingen die niet in het omgevingsplan zijn voorzien en waarvoor de omgevingsvergunning niet kan worden verleend met toepassing van de beoordelingsregels die in het omgevingsplan zelf zijn opgenomen.

Het derde verschil gaat over het advies met instemming van het college van burgemeester en wethouders op omgevingsvergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan met betrekking tot complexe bedrijven. In het voormalige omgevingsrecht kon het bestemmingsplan alleen gaan over ruimtelijk relevante aspecten. Ditzelfde gold *mutatis mutandis* voor de verklaring van geen bedenkingen van het college wanneer een omgevingsvergunning tevens een afwijking van het bestemmingsplan toestond. De Omgevingswet leidt ertoe dat het omgevingsplan niet langer beperkt is tot het reguleren van ruimtelijk relevante zaken. Een aantal milieuaspecten waarvoor voorheen rijksregelgeving gold, zoals geur, geluid en externe veiligheid, wordt bovendien voortaan geheel via het omgevingsplan geregeld. Voor complexe bedrijven, waarvoor de provincie bevoegd gezag is voor aanvragen om een omgevingsvergunning, betekent dit dat de milieuafweging in potentie op twee plaatsen komt te liggen: bij het college van burgemeester en wethouders als opstellers van het omgevingsplan en bij de provincie als vergunningverlenend bestuursorgaan. De Seveso-richtlijn en de richtlijn industriële emissies verplichten tot een integrale afweging van de milieugevolgen van deze bedrijven. De provincie is hiervoor verantwoordelijk, net als in het voormalige omgevingsrecht. Om deze verantwoordelijkheid ook in het nieuwe stelsel waar te kunnen maken, heeft de provincie twee instrumenten tot haar beschikking. Ten eerste kan zij instructieregels opstellen met betrekking tot omgevingsplannen die betrekking hebben op complexe bedrijven. Ten tweede heeft de provincie op grond van het Omgevingsbesluit een doorslaggevende stem wanneer het gaat om het uitvoeren van de Europese richtlijnen bij het verlenen van vergunningen aan deze bedrijven: het college van burgemeester en wethouders heeft geen instemmingsrecht op omgevingsvergunningen met betrekking tot het afwijken van het omgevingsplan voor deze bedrijven, wanneer dat nodig is voor een goede uitvoering van de Seveso-richtlijn en de richtlijn industriële emissies. Wanneer bijvoorbeeld bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het uitbreiden van een chemische fabriek blijkt dat een hogere schoorsteen nodig is dan toegestaan in het omgevingsplan om de gevolgen voor de leefomgeving van de fabriek optimaal te beperken, dan heeft het college van burgemeester en wethouders geen instemmingsrecht op het onderdeel van de omgevingsvergunning dat de hogere schoorsteen toestaat in afwijking van het omgevingsplan. Het college van burgemeester en wethouders heeft wel gewoon instemmingsrecht met betrekking tot alle andere aanvragen om omgevingsvergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan met betrekking tot complexe bedrijven die niet voortvloeien uit Europeesrechtelijke verplichtingen. Wanneer bijvoorbeeld bij dezelfde fabrieksuitbreiding ook een kantoorgebouw zal worden geplaatst op een locatie waar volgens het omgevingsplan geen bebouwing is toegestaan, dan heeft het college van burgemeester en wethouders over dat onderdeel van de omgevingsvergunning gewoon instemmingsrecht.

Overigens is het de bedoeling om bij de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet, nader uit te werken bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet, de bevoegdheidstoedeling en daarmee ook de regeling voor advies met instemming voor aanvragen om een omgevingsvergunning die betrekking hebben op een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument, te wijzigen. Die voorgenomen wijziging houdt in dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor enkelvoudige aanvragen om een omgevingsvergunning voor deze activiteit bevoegd gezag zal

worden en voor die situatie dus niet het recht van advies met instemming hoeft te worden toegekend. Reden voor deze wijziging is dat het college van burgemeester en wethouders bij enkelvoudige aanvragen met betrekking tot deze activiteiten geen enkele afwegingsruimte zou hebben, maar slechts zou fungeren als uitvoeringsorgaan voor de minister. Dit zou leiden tot meer bestuurlijke lasten en minder eenvoudige regelgeving. Een eigen bevoegdheid voor enkelvoudige aanvragen voor de minister past beter in het systeem van bevoegdheidstoedeling in dit besluit en sluit aan bij de doelen van de stelselherziening.

Advies

In een aantal gevallen krijgen bestuursorganen bij de omgevingsvergunning adviesrecht wanneer dat wenselijk is vanwege de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan voor het betrokken belang of vanwege de specifieke deskundigheid. Het gaat hier bijvoorbeeld om het adviesrecht voor het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot aanvragen om omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten die geheel of gedeeltelijk plaatsvinden op het grondgebied van de gemeente, maar waarvoor het college niet zelf bevoegd gezag is. Dit adviesrecht vloeit voort uit de voormalige Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, en stelt het college in staat om overzicht te houden over het totaal aan milieubelastende activiteiten wat zich binnen de gemeente afspeelt. Ook zorgt dit adviesrecht ervoor dat het bevoegd gezag bij het verlenen van de omgevingsvergunning goed rekening kan houden met de relevante onderdelen van het geldende omgevingsplan, zoals het Besluit kwaliteit leefomgeving voorschrijft. Ook bestuursorganen op wiens grondgebied een activiteit gedeeltelijk, maar niet in hoofdzaak plaatsvindt, krijgen hiervoor adviesrecht als ze zelf bevoegd gezag zijn voor enkelvoudige aanvragen om dergelijke activiteiten. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer een vergunning wordt aangevraagd voor het bouwen van een woonwijk die in twee gemeenten ligt. De gemeente waar de woonwijk in hoofdzaak gelegen is, zal de omgevingsvergunning voor het geheel verlenen, op grond van artikel 5.14 van de Omgevingswet. Het Omgevingsbesluit regelt dat de gemeente die niet zelf bevoegd is omdat de activiteit niet in hoofdzaak op haar grondgebied is gelegen wel adviesrecht heeft over de omgevingsvergunning die door de andere gemeente wordt verleend.

Bestuursorganen die zelf omgevingsvergunningen kunnen verlenen zijn niet de enige wettelijke adviseurs in het stelsel van het omgevingsrecht. Een aantal adviesorganen wordt een adviesrecht toegekend, omdat dat wenselijk is wegens hun specifieke deskundigheid en/of hun verantwoordelijkheid voor een betrokken belang. Hierbij is op hoofdlijnen aangesloten bij de situatie zoals die bestond op grond van de voormalige Wabo. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de adviesrechten van het bestuur van de veiligheidsregio en de inspecteur-generaal leefomgeving en transport bij risicovolle milieubelastende activiteiten. Deze zijn beleidsneutraal overgenomen uit het voormalige Besluit externe veiligheid inrichtingen en het voormalige Besluit omgevingsrecht, met uitzondering van de adviesrechten van het bestuur van de veiligheidsregio voor omgevingsvergunningen voor bepaalde afwijkactiviteiten. Dit hangt samen met de hiervoor al beschreven benadering met betrekking tot het niet langer toekennen van adviesrechten die zien op omgevingsplannen. In het verlengde daarvan zijn ook niet langer adviesrechten toegekend voor de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Het uitgangspunt van beleidsneutrale omzetting geldt verder onverkort voor de adviesrechten van gedeputeerde staten en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met betrekking tot monumenten, de waterbeheerder met betrekking tot indirecte lozingen, het waterschap met betrekking tot grondwateronttrekkingen en bodemenergiesystemen en de inspecteur-generaal der mijnen met betrekking tot mijnbouwgerelateerde activiteiten. Het enige adviesrecht in dit besluit dat geen opvolger is van een adviesrecht op omgevingsvergunningen uit het voormalige omgevingsrecht is dat voor de Minister van Defensie, die wordt aangewezen als adviseur voor afwijkactiviteiten in radarverstoringsgebieden, als bedoeld in artikel 5.146 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat hierbij om bouwwerken die hoger zijn dan de maximale hoogte waarbij geen radarverstoring optreedt, zoals die in het Besluit kwaliteit leefomgeving is geregeld. Het adviesrecht voor de Minister van Defensie dient ter beoordeling van de aanvaardbaarheid van de gevolgen van de activiteit voor het radarbeeld. Dit adviesrecht is de opvolger van de plicht uit het voormalige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening om voor dergelijke activiteiten een radarverstoringsrapport op te maken, en dit ter beoordeling voor te leggen aan de Minister van Defensie. Uit het oogpunt van uniformiteit is gekozen voor omzetting naar het instrument dat daar het beste op aansluit: het adviesrecht op de omgevingsvergunning.

Ook hebben bestuursorganen die gebruik hebben gemaakt van artikel 5.16 van de wet en hun bevoegdheden met betrekking tot een aanvraag hebben overgedragen aan een ander bestuursorgaan, adviesrecht op de door deze ‘delegataris’ te verlenen omgevingsvergunning. Dit adviesrecht ziet alleen op de onderdelen van de aanvraag met betrekking tot activiteiten waarvoor het overdragende bestuursorgaan zelf bevoegd gezag zou zijn indien de activiteit los was aangevraagd. Dit is gerechtvaardigd vanuit hun deskundigheid als oorspronkelijk bevoegd gezag en vanuit de hen toevertrouwde belangen die daarmee verband houden. Dit adviesrecht geldt niet in aanvulling op adviezen met

instemming die door andere betrokken bestuursorganen moeten worden verleend. Wanneer bijvoorbeeld een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit en een Natura 2000-activiteit binnen een gemeentegrensoverschrijdend project wordt overgedragen van gemeente A naar gemeente B, dan heeft gemeente A adviesrecht met betrekking tot de bouwactiviteit. De provincie heeft advies met instemming met betrekking tot de Natura 2000-activiteit – net als het geval zou zijn wanneer de omgevingsvergunning door gemeente A zelf verleend zou zijn. Gemeente A heeft geen adviesrecht over de Natura 2000-activiteit. Dit zou leiden tot verdubbeling van adviesrechten zodra een meervoudige aanvraag wordt overgedragen, wat in strijd is met de doelen van de stelselherziening. Het adviesrecht voor delegerende bestuursorganen geldt in aanvulling op de delegatiebepalingen van de Awb (afdeling 10.1.2), die eveneens van toepassing zijn op het overdragen van bevoegdheden op grond van artikel 5.16 van de wet. Op grond van deze bepalingen is het bestuursorgaan dat een bevoegdheid ontvangt verplicht om desgevraagd inlichtingen te geven over de uitoefening van die bevoegdheid aan het bestuursorgaan dat de bevoegdheid heeft overgedragen.

Verhouding advies en advies met instemming tot de omgevingsvergunning

De inhoud van adviezen en adviezen met instemming maakt onderdeel uit van de motivering van de beslissing op de aanvraag om de omgevingsvergunning. Dit brengt met zich mee dat de regels uit de Awb daarop van toepassing zijn. Zo zal de inhoud van adviezen en adviezen met instemming samen met de (ontwerp) beslissing op de aanvraag bekend moeten worden gemaakt, en kan tegen de onderdelen van de beslissing waarvoor de inhoud van een advies of advies met instemming als motivering dient bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingediend. Adviezen zelf zijn geen besluit in de zin van de Awb, en zijn dus ook niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Een besluit over instemming is dat wel. Daarbij geldt dat een dergelijk besluit op grond van artikel 16.85 van de Omgevingswet wordt geacht deel uit te maken van het besluit waarop de instemming betrekking heeft. Zelfstandig bezwaar en beroep tegen het besluit over instemming is dus niet mogelijk.

4.3.8 Wijzigingen

- De bevoegdheidstoedeling is geüniformeerd en waar mogelijk vereenvoudigd. Bij de milieubelastende activiteit is in zo veel mogelijk gevallen één bevoegd gezag per categorie vergunningplichtige activiteiten uit het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen. Dit heeft in een beperkt aantal gevallen geleid tot een wijziging van het bevoegd gezag ten opzichte van de oude situatie.
- De bevoegdheidstoedeling voor meervoudige aanvragen om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten is geharmoniseerd met de bevoegdheidstoedeling voor alle andere activiteiten.
- Er is een 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' regeling opgenomen voor complexe bedrijven. Voor deze bedrijven geldt bovendien een inperking van het instemmingsrecht van het college van burgemeester en wethouders voor afwijkactiviteiten.
- De flexibiliteitsregeling uit artikel 5.16 van de wet is nader ingevuld. Deze bestond voorheen niet, en maakt het bestuursorganen mogelijk om met wederzijds goedvinden bevoegdheden voor het verlenen en handhaven van vergunningen aan elkaar over te dragen. Dit besluit kadert in onder welke voorwaarden toepassing van de regeling met betrekking tot meer dan één aanvraag (zoals een heel project) mogelijk is. Overdracht van individuele vergunningen is altijd mogelijk.

4.3.9 Effecten

- De bevoegdheidstoedeling voor vergunningverlening is inzichtelijker en gebruiksvriendelijker, omdat deze op één plaats staat in plaats van verspreid over verschillende AMvB's. Hetzelfde geldt voor de vraag wie advies en advies met instemming heeft op de omgevingsvergunning: ook dit is nu op één plaats geregeld in plaats van in een veelheid aan besluiten.
- De bevoegdheidstoedeling is eenvoudiger en uniformer geregeld dan in het voormalige omgevingsrecht, dat verschillende regelingen kende voor het omgaan met meervoudige aanvragen (hoogste bevoegd gezag tenzij, 'decentraal, tenzij', niet regelen). Zo is er nog maar één systeem van bevoegdheidstoedeling voor meervoudige aanvragen, te weten 'decentraal, tenzij'. Het 'tenzij' bestaat uit magneetactiviteiten: activiteiten die wegens doelmatigheid gelet op bovenlokale milieugevolgen dan wel wegens een provinciaal of nationaal belang dat een afweging op regionaal of nationaal niveau vereist in alle gevallen door provincie of Rijk worden vergund.
- Dit besluit bevat een eenduidige bevoegdheidstoedeling voor alle mogelijke combinaties van vergunningplichtige activiteiten die door een initiatiefnemer kunnen worden aangevraagd. Zo worden langdurige discussies over wie gaat over het verlenen van vergunningen voorkomen, die de besluitvorming ernstig kunnen vertragen.
- Het werken met één loket is verbreed, dit voorkomt dat de initiatiefnemer zich dient af te vragen of hij bij het juiste loket is. Voor complexe bedrijven is geregeld dat er één loket is voor alle omgevingsvergunningen en algemene rijksregels, door middel van de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' regel in het Omgevingsbesluit en het Besluit activiteiten leefomgeving.
- Omdat bestuursorganen bevoegdheden aan elkaar kunnen overdragen is meer bestuurlijke

afwegingsruimte en maatwerk mogelijk. Hierdoor is het mogelijk om in uitzonderingsgevallen tussen overheden onderling tot een andere bevoegdheidstoedeling te komen, wanneer de bevoegdheidstoedeling uit dit besluit in de praktijk leidt tot een ondoelmatig of ondoeltreffend resultaat. Als het bijvoorbeeld een groot project betreft dat in de uiterwaarden ligt, kunnen de betrokken bestuursorganen met elkaar afspreken dat de beslissing op de aanvraag voor alle benodigde omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten wordt overgedragen aan het waterschap, omdat dit de meeste expertise en capaciteit in huis heeft voor het afhandelen van die aanvragen, terwijl op basis van dit besluit deze bevoegdheid wellicht bij de provincie zou liggen.

4.4 Projectprocedure

4.4.1 Inleiding

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 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 kan ook gaan om private initiatieven die samenvallen met het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld de aanleg van een windpark of winning van grondstoffen. De projectprocedure draagt bij aan een snellere en betere besluitvorming, omdat in een vroege fase van de besluitvorming participatie zoveel mogelijk wordt gestimuleerd. Hierdoor komen alle belangen vroeg in het proces in beeld en deze kunnen dan volwaardig worden afgewogen. Daarnaast wordt via een politiek-bestuurlijk proces – wel of niet via een voorkeursbeslissing – getrechterd richting een projectbesluit. Ook integreert en coördineert de projectprocedure de besluitvorming, waardoor in één besluit toestemming kan worden verleend voor de uitvoering, het in werking hebben of in stand houden van het project.
Het projectbesluit vervangt het tracébesluit op grond van de Tracéwet, de projectplanprocedure op grond van de Waterwet en het inpassingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening, 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.
De projectprocedure is grotendeels op wetsniveau geregeld. Voor een toelichting op de procedure wordt verwezen naar paragraaf 4.5.3 van de memorie van toelichting[36]. Dit besluit bevat op een aantal punten een nadere uitwerking. Deze nadere regels zien op de kennisgeving van het voornemen, op de voorkeursbeslissing, op het projectbesluit en op de wijze waarop derde partijen worden betrokken (participatie). De procedurele stappen uit de wet en de nadere invulling in dit besluit worden in tabel 4.1 samengevat weergegeven. Voor de exacte bepalingen wordt naar de respectievelijke artikelen verwezen. In de tabel is weergegeven in welke artikelen de projectprocedure in de wet en in dit besluit is opgenomen. Voor de kennisgeving van het voornemen stelt dit besluit nadere eisen aan de inhoud van het voornemen en de wijze van kennisgeving (conform de Awb). Ook de inhoud van de kennisgeving van participatie wordt geregeld in dit besluit, net als de wijze van kennisgeven. Dit besluit bepaalt voor welke weg-, vaarweg- en spoorprojecten het nemen van een voorkeursbeslissing verplicht is en bevat inhoudseisen voor de voorkeursbeslissing. Ook bevat dit besluit verdere inhoudseisen voor het projectbesluit en geeft het regels over de mogelijk mee te nemen andere besluiten in een projectbesluit. Deze zogeheten ‘andere besluiten’ zijn besluiten die niet op grond van de Omgevingswet worden genomen, maar wel kunnen worden meegenomen in het projectbesluit.
De regels over de projectprocedure in dit besluit worden per procedurestap in paragrafen 0 en 4.4.3 toegelicht. Participatie in de projectprocedure wordt apart behandeld in paragraaf 4.4.4. In paragraaf 4.4.5 wordt ingegaan op de wijzigingen ten opzichte van de voormalige situatie en in paragraaf 4.4.6 op de effecten van de regels over de projectprocedure van dit besluit.

[36] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3.

Tabel 4.1 Procedurele stappen projectprocedure in de wet en het Omgevingsbesluit.

	Wet	Omgevingsbesluit
Kennisgeving voornemen	Artikel 5.47: • Bevoegd gezag geeft kennis van het voornemen een verkenning uit te voeren • Bevoegd gezag geeft aan wel of geen voorkeursbeslissing te nemen • Een ieder heeft de gelegenheid mogelijke oplossingen voor te dragen • Bevoegd gezag geeft uitgangspunten voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van oplossingen	Artikel 4.1: • Inhoudseisen voor het voornemen • Wijze van kennisgeving (aansluiting bij de Awb)
Kennisgeving participatie	Artikel 5.47: • Betrekken burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen	Artikel 4.2: • Inhoudseisen voor de kennisgeving • Wijze van kennisgeving (vormvrij) • Benodigde informatie beschikbaar stellen
Verkenning	Artikel 5.48: • Inhoud van de verkenning • Advies onafhankelijke deskundige over voorgedragen mogelijke oplossingen (optioneel) • Beslissing bevoegd gezag of oplossing in beschouwing wordt genomen	–
Voorkeursbeslissing	Artikel 5.47: • Bevoegd gezag besluit tot wel of geen voorkeursbeslissing nemen (opgenomen in de kennisgeving voornemen) Artikel 5.49: • Inhoud van de voorkeursbeslissing	Artikel 4.3: • Verplichte voorkeursbeslissing bij bepaalde weg-, vaarweg- en spoorprojecten op rijksniveau Artikel 4.4: • Inhoud voorkeursbeslissing • Motivering participatie, waarbij voorgedragen oplossingen en advies onafhankelijke deskundige worden meegenomen
Projectbesluit	Artikel 5.51: • Motivering participatie, waarbij voorgedragen oplossingen en advies onafhankelijke deskundige worden meegenomen • Ook resultaten verkenning Artikel 5.52 en 5.53: • Het projectbesluit kan het omgevingsplan wijzigen en kan gelden als omgevingsvergunning en als ander besluit	Artikel 4.5: • Inhoudseisen projectbesluit Artikel 4.6: • Aanwijzing andere besluiten Artikel 4.7: • Advies en instemming andere besluiten

4.4.2 Voornemen en voorkeursbeslissing

Eisen aan de totstandkoming, vorm en inhoud van het voornemen

Voor de kennisgeving van het voornemen is aangesloten bij de regeling voor kennisgeving van artikel 3:12 van de Awb. Dit betekent dat niet de gehele inhoud van het voornemen gepubliceerd hoeft te worden en dat kan worden volstaan met een weergave van de zakelijke inhoud. Het is wel van belang dat de gehele inhoud van het voornemen voor derde partijen toegankelijk is in het kader van participatie. Ook omdat eenieder mogelijke oplossingen voor de opgave moet kunnen aandragen. Door het voornemen aan te merken als omgevingsdocument, wordt de gehele inhoud digitaal beschikbaar gesteld. Het is dan ook niet nodig om verplichte terinzagelegging conform de Awb (artikel 3.11) te regelen in dit besluit.

Daarnaast worden aan het voornemen enkele inhoudelijke eisen verbonden. Beschreven moet worden wat de aard is van de maatschappelijke opgave in de fysieke leefomgeving, op welke de wijze en binnen welke termijn de verkenning naar die opgave zal worden uitgevoerd en wie het bevoegd gezag is. De vermelding van het bevoegd gezag maakt voor eenieder duidelijk waar de verantwoordelijkheid voor het project ligt en waar derde partijen terecht kunnen met mogelijke oplossingen voor de opgave in de fysieke leefomgeving. Hierbij kan ook worden vermeld wie de initiatiefnemer is of, als dat het geval is, dat het bevoegd gezag ook initiatiefnemer is.

Het bevoegd gezag dient middels een kennisgeving participatie uiterlijk bij aanvang van de verkenning aan te geven op welke wijze derde partijen bij de besluitvorming worden betrokken. De momenten van kennisgeving voornemen en kennisgeving participatie kunnen samenvallen, maar dat hoeft niet. Vooral wanneer sprake is van een private initiatiefnemer kan de situatie zich voordoen dat het voornemen en de aanvang van de verkenning niet samenvallen. Hierdoor ontstaat flexibiliteit in een

vroege fase van het project, waarin wel duidelijk wordt gemaakt dat er een procedure wordt gestart, maar waarbij ook tijd wordt genomen om het participatieproces goed in te richten. Er zijn geen consequenties verbonden aan de overschrijding van de termijn van de verkenning. Vanuit de 'sneller en beter'-aanpak is het echter wel wenselijk gebleken een termijn te stellen en daarop te sturen, omdat dat voortgang geeft aan de politiek-bestuurlijke besluitvorming en daarmee ook inzicht geeft aan derde partijen.

Op grond van artikel 5.47, eerste lid, van de wet wordt in de kennisgeving van het voornemen een verkenning uit te voeren ook aangegeven of voorafgaand aan het projectbesluit een voorkeursbeslissing wordt vastgesteld. Het verdere verloop van de procedure (toewerken naar een ontwerp en definitief projectbesluit) en de geplande duur daarvan kan ook worden opgenomen in de kennisgeving als daar zicht op is. Maar dit is geen vereiste uit de wet of dit besluit.

Artikel 5.47, derde lid, van de wet is gewijzigd bij amendement.[37] Er is toegevoegd dat het bevoegd gezag uitgangspunten aangeeft voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van door derden voorgedragen oplossingen. Ook wordt verwezen naar de toelichting bij dit amendement. Bij uitgangspunten voor het redelijkerwijs in beschouwing nemen van de oplossingen kan gedacht worden aan zaken als: dat de oplossingen moeten passen binnen de aard van de opgave, dat zij een oplossing bieden voor deze opgave, dat met de oplossingen zicht wordt gehouden op het voldoen aan het budgettair kader en dat zij rekening houden met de voor de fysieke leefomgeving relevante aspecten en ontwikkelingen. Zo kan, als de opgave het oplossen van een mobiliteitsvraagstuk in stedelijk gebied is, gedacht worden aan diverse oplossingen op het gebied van wegvervoer en openbaar vervoer, maar bijvoorbeeld ook aan zaken als het bevorderen van telewerken. Als de opgave het oplossen van een capaciteitstekort op een hoofdweg is, zullen de oplossingen zich eerder beperken tot de desbetreffende hoofdweg en een mogelijke verbreding daarvan. Het is belangrijk om vooraf na te denken over de reikwijdte van de opgave en duidelijke uitgangspunten mee te geven voor het participatieproces.

Aanwijzing van gevallen waarin voorkeursbeslissing verplicht is

Het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een mogelijk bestaande of toekomstige opgave in de fysieke leefomgeving markeert de formele start van de projectprocedure. De verkenning is gericht op het onderzoeken van deze opgave en de mogelijke oplossingen daarvoor. Met participatie van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen leidt dit tot politiek-bestuurlijke besluitvorming op strategisch niveau over het wel of niet noodzakelijk zijn van een project. Afhankelijk van de aard en omvang van de opgave kan vervolgens een voorkeursbeslissing worden genomen of kunnen de resultaten van de verkenning in het (ontwerp)projectbesluit worden opgenomen. Of een voorkeursbeslissing deel uitmaakt van de procedure moet worden aangegeven bij het voornemen. De voorkeursbeslissing heeft een grote meerwaarde bij projecten waarbij verschillende oplossingsrichtingen moeten worden getrechterd naar één voorkeursoplossing. Deze voorkeursoplossing is vooral een politiek-bestuurlijke keuze.

In een aantal gevallen, namelijk opgaven op rijksniveau met betrekking tot infrastructurele werken (wegen, vaarwegen en spoor), schrijft dit besluit de voorkeursbeslissing voor. Voor grote infrastructurele projecten is, op basis van de opgedane ervaringen met de Tracéwet, op voorhand duidelijk dat het wenselijk is een voorkeursbeslissing verplicht voor te schrijven. De projecten die waren aangewezen in de Tracéwet zijn daarom ook in dit besluit aangewezen als gevallen waarbij de voorkeursbeslissing een verplicht te nemen stap is.

In de meeste gevallen is het echter aan het bevoegd gezag om te bepalen of een voorkeursbeslissing moet worden genomen. Dit is maatwerk en zorgt voor bestuurlijke afweegruimte. Een voorkeursbeslissing is wenselijk als er sprake is van een brede, complexe opgave in de fysieke leefomgeving, waarbij verschillende oplossingsrichtingen – wel of niet vanuit derde partijen aangedragen – mogelijk zijn. Omdat dit echter niet altijd het geval is, zou het verplicht voorschrijven van een voorkeursbeslissing kunnen leiden tot een disproportionele lastenverzwaring. Een algemeen criterium voor de beslissing of een voorkeursbeslissing moet worden genomen, is niet nodig. Zo een criterium zou kunnen leiden tot rechtszaken over de te volgen procedure en past niet bij het gekozen uitgangspunt van vertrouwen.

Eisen aan de totstandkoming, vorm en inhoud van de voorkeursbeslissing

Aan de voorkeursbeslissing zijn in dit besluit enkele inhoudelijke eisen verbonden. Deze eisen zijn erop gericht dat de voorkeursbeslissing een volledig beeld geeft van de voorkeur van het bevoegd

[37] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 109.

gezag en van de wijze waarop deze tot stand is gekomen. In de voorkeursbeslissing moet worden aangegeven hoe derde partijen zijn betrokken bij de verkenning. Daarbij wordt ingegaan op de mogelijke oplossingen die door derden zijn aangedragen naar aanleiding van het voornemen en de eventueel door deskundigen daarover uitgebrachte adviezen. Aangedragen oplossingen kunnen ook alternatieven omvatten. Als bijvoorbeeld de oplossing voor een energieopgave het aanleggen van een windpark betreft, kan men spreken van alternatieven in de vorm van verschillende locaties voor dit park. Uiteraard staat in de voorkeursbeslissing welke oplossing de voorkeur van het bevoegd gezag heeft. Op grond van artikel 5.49, van de wet, kan dat zijn het verder uitwerken van een project, een oplossing zonder project, een combinatie van een van beide met de uitvoering van andere projecten, of het niet uitwerken van een oplossing. In de voorkeursbeslissing wordt dan ook concreet aangegeven wat het project wel of niet inhoudt: welke oplossing (bijvoorbeeld een windpark voor een energieopgave of een wegverbreding voor een mobiliteitsopgave) en welk alternatief wordt gekozen (de locatie van het windpark, het wegvak dat verbreed wordt en het aantal rijstroken dat erbij komt). De voorkeursbeslissing vormt daarmee het kader voor het op te stellen projectbesluit. Het projectbesluit bevat de verdere invulling van het windpark op de gekozen locatie of de verbreding van de weg en de inpassing daarvan in de fysieke leefomgeving.

Artikel 4.4, tweede lid, van dit besluit sluit aan bij de artikelen 5.47 en 5.48 van de wet, die bij amendement zijn gewijzigd.[38] Voor een toelichting op deze wijzigingen wordt verwezen naar de toelichting bij het amendement.

4.4.3 Projectbesluit

Eisen aan de totstandkoming, vorm en inhoud van het projectbesluit

Het projectbesluit is het sluitstuk van de politiek-bestuurlijke besluitvorming. Uitgangspunt bij de uitwerking is dat het projectbesluit het gevolg is van een besluitvormingsproces, waarbij oplossingen (inclusief eventuele alternatieven) zijn afgewogen en waarbij derde partijen betrokken zijn geweest. De wijze waarop invulling is gegeven aan dit participatieproces moet worden beschreven in het projectbesluit. Dit is geregeld in artikel 5.51 van de wet. Deze bepaling is aangevuld bij amendement.[39] Als ter voorbereiding van een projectbesluit een voorkeursbeslissing wordt genomen, wordt de invulling van het participatieproces tijdens de verkenning al beschreven in de voorkeursbeslissing. Bij het projectbesluit kan dan ook gebruik worden gemaakt van deze beschrijving.

Op grond van artikel 5.52 van de wet wordt in het projectbesluit aangegeven welke omgevingsvergunningen deel uitmaken van het besluit en welke wijzigingen van regels van een of meer omgevingsplannen nodig zijn voor de uitvoering van het project. De inhoudseisen aan het projectbesluit die in dit besluit zijn opgenomen zien op de concrete beschrijving van het project (waar, wat, hoe) en van de benodigde maatregelen en voorzieningen. Het projectbesluit bestaat dan ook uit meerdere delen, te weten een concrete beschrijving van het project, de (eventueel) benodigde wijziging van (een) omgevingsplan(nen), en omgevingsvergunningen ter uitvoering van het project.

De maatregelen en voorzieningen betreffen zowel permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren als maatregelen die zijn gericht op het ongedaan maken, beperken of compenseren van de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving van het project of van het in werking hebben of in stand houden daarvan. De maatregelen en voorzieningen zien hiermee zowel op de aanlegfase als op de gebruiksfase. Met maatregelen en voorzieningen worden bijvoorbeeld kunstwerken, tijdelijke bouwlocaties, geluidschermen, maatregelen ter behoud van cultureel erfgoed en faunavoorzieningen bedoeld.

Aanwijzen van besluiten die als (deel van een) projectbesluit kunnen gelden

Een belangrijk element van de projectprocedure is de integrale besluitvorming. Dat betekent dat alle bij het projectbesluit betrokken belangen ten aanzien van de fysieke leefomgeving door het bevoegd gezag worden betrokken bij het nemen van het projectbesluit. Van belang is ook dat het projectbesluit één of meer omgevingsplannen kan wijzigen. Daarnaast kan in één besluit toestemming worden verleend voor activiteiten ter uitvoering van het projectbesluit. Op wetsniveau is bepaald dat omgevingsvergunningen die nodig zijn om het projectbesluit uit te voeren altijd deel uit kunnen maken van het projectbesluit, mits dat uitdrukkelijk is bepaald in het projectbesluit. De regels die op grond van de wet voor omgevingsplannen gelden en de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen zijn dan ook van overeenkomstige toepassing op het projectbesluit (op grond van artikel 5.53 van de wet). Voor het stellen van maatwerkvoorschriften geldt dat zij meegenomen kunnen worden in

[38] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 109.
[39] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 109.

het projectbesluit voor zover ze deel uitmaken van de wijziging van het omgevingsplan of de omgevingsvergunning. Als er aparte maatwerkvoorschriften gesteld moeten worden, zal dit met een apart besluit gerealiseerd moeten worden.

Voor besluiten die niet vallen onder de werkingssfeer van de wet is in de wet een grondslag opgenomen om besluiten aan te wijzen die eveneens expliciet kunnen worden meegenomen in het projectbesluit (artikel 5.52, tweede lid, onder b, van de wet). Daarbij worden enkele materiële regels voor deze besluiten uit de oorspronkelijke regeling van toepassing verklaard in dit besluit. Het gaat om de volgende besluiten:

- Verkeersbesluit op grond van artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994. Het gaat hier bijvoorbeeld om het kunnen plaatsen, wijzigen en verwijderen van verkeersborden en verkeerstekens.
- Onttrekking van wegen aan het openbare verkeer op grond van de Wegenwet.

Een voorbeeld waarbij het verkeersbesluit een rol kan spelen betreft de verbreding van een autosnelweg, waarvoor een projectbesluit is vereist. Mocht de maximumsnelheid op het betreffende wegvak (tijdelijk) wijzigen als gevolg van het project, dan is hiervoor een verkeersbesluit nodig. Dit besluit is zodanig verweven met het projectbesluit dat het onderdeel uit moet kunnen maken van het projectbesluit. Wanneer het projectbesluit moet gelden als verkeersbesluit moet dat uitdrukkelijk in het projectbesluit worden aangegeven. Het betreffende verkeersbesluit werkt niet langer door dan voor de uitvoering en instandhouding van het projectbesluit nodig is. Een voorbeeld hierbij is een tijdelijke snelheidsverlaging (naar 80 km/h) op een bepaald wegvak tijdens de verbreding daarvan met een of meer rijstroken op grond van een projectbesluit.

Een voorbeeld van het tweede is dat een projectbesluit ertoe kan leiden dat een weg aan de openbaarheid worden onttrokken omdat een doorsnijding van die weg plaatsvindt of omdat een gebied anders wordt ingericht. Een openbare weg maakt deel uit van de fysieke leefomgeving en het onttrekken van een weg aan het openbare verkeer kan een forse invloed hebben. Het meenemen van een dergelijk besluit maakt dat de belangenafweging voor de onttrekking ook terecht komt in het projectbesluit. Dat leidt tot een integraal besluit en een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De bevoegdheidstoedeling voor het onttrekken van een weg aan de openbaarheid in de Wegenwet komt niet overeen met de bevoegdheidstoedeling voor het projectbesluit. Met de Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld dat de Wegenwet op dit punt wordt aangepast.

Voor beide besluiten wordt het advies (wel of niet met instemming) geregeld van dit besluit, waarbij geen instemming nodig is bij rijksbesluiten en bij provinciale besluiten mits deze niet de bevoegdheid van het Rijk raken. De procedurele regels en eventuele overlegverplichtingen uit de oorspronkelijke regelingen zijn niet van toepassing.

Instructieregels

De toepasselijkheid van instructieregels op projectbesluiten is geregeld in het Besluit kwaliteit leefomgeving, hoofdstuk 9. Hierin wordt bepaald welke instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing zijn op projectbesluiten van provincies en waterschappen en welke op rijksprojectbesluiten. In hoofdstuk 12 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt dit nader toegelicht.

Wijziging omgevingsplan

Op grond van artikel 5.52, eerste lid, van de wet wijzigt een projectbesluit de regels van een omgevingsplan, voor zover de regels uit het plan in strijd zijn met de regels van het projectbesluit. Als een project meer gemeenten beslaat, betreft het de wijziging van verschillende omgevingsplannen, waar nodig. De wijze waarop dit plaatsvindt, is beschreven in paragraaf 3.2.12, van deze toelichting genaamd ‘het omgevingsplan in verhouding tot andere kerninstrumenten’.

4.4.4 Participatie bij de projectprocedure

Vroegtijdige participatie is van groot belang voor het verkennen van de maatschappelijke opgave in de fysieke leefomgeving en mogelijke oplossingen. In de praktijk blijkt dat vroegtijdige participatie ‘aan de voorkant’ leidt tot betere besluitvorming en tot een breder draagvlak voor genomen besluiten. Uiterlijk bij aanvang van de verkenning wordt duidelijk gemaakt door het bevoegd gezag hoe derde partijen worden betrokken in het proces. Met derde partijen worden burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bedoeld. Over bestuursorganen wordt nog opgemerkt dat in de wet is bepaald dat een bestuursorgaan rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en hiermee moet afstemmen (artikel 2.2). Dit geldt bijvoorbeeld voor gemeenten. Provincies, waterschappen of het Rijk dienen de gemeenten waar het project gerealiseerd

wordt dan ook te betrekken bij de voorbereiding van (een eventuele voorkeursbeslissing en) het projectbesluit.

In dit besluit worden aanvullende eisen gesteld aan de wijze waarop invulling wordt gegeven aan participatie in de projectprocedure. In de kennisgeving over participatie gaat het bevoegd gezag in ieder geval in op: wie worden betrokken, waarover zij worden betrokken, wanneer zij worden betrokken, wat de rol is van het bevoegd gezag en de (eventuele) initiatiefnemer bij het betrekken van deze partijen, en waar aanvullende informatie beschikbaar is (of in de loop van de procedure beschikbaar komt). Hiermee wordt uitwerking gegeven aan de leden vier en vijf van artikel 5.47 van de wet, die bij amendement van de leden Dik-Faber en Mulder zijn toegevoegd.[40] Deze aanvullende eisen leiden tot een bewust afgewogen aanpak van participatie door het bevoegd gezag en de (eventuele) initiatiefnemer. Hierbij wordt het aan het betreffende bestuursorgaan overgelaten hoe participatie wordt aangepakt, passend bij de aard en omvang van het project en de betreffende bestuurscultuur. Door de aanpak van participatie actief te communiceren, is vooraf duidelijk wat potentiële participanten kunnen verwachten.

Het derde lid van artikel 4.2 van dit besluit is toegevoegd ter uitvoering van de motie van het lid Smaling[41]. De motie is erop gericht te waarborgen dat – bij het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen – alle partijen op een gelijkwaardige wijze kunnen participeren door hiervoor de benodigde informatie op een toegankelijke manier beschikbaar te stellen. De motie is gericht op het bereiken van een gelijk speelveld.

Het bevoegd gezag zal na moeten gaan welke informatie ten behoeve van de participatie beschikbaar moet worden gesteld. Het gaat dan niet alleen om de informatie die al bij de aanvang van de verkenning beschikbaar is, maar ook om informatie die gedurende de gehele projectprocedure wordt vergaard. De mogelijke oplossingen die zijn aangedragen door derden moeten ter beschikking worden gesteld, evenals mogelijk daarover uitgebrachte adviezen. Ook kan gedacht worden aan tussentijdse resultaten van de verkenning zoals een rapportage waarin een trechtering van veel oplossingsrichtingen naar een aantal oplossingen/alternatieven plaatsvindt. Er moet niet gedacht worden aan het beschikbaar stellen van alle beschikbare memo's, notities, verslagen, enzovoort. Wél gaat het bevoegd gezag in het participatieproces na welke rapportages en onderzoeksrapporten relevant zijn om derden gelijkwaardig te kunnen laten participeren. De initiatiefnemer (indien van toepassing) dient deze aan te leveren. Op grond van de Wet openbaarheid van bestuur kan overigens de beschikbaarstelling van bepaalde benodigde informatie achterwege worden gelaten. Naast het beschikbaar stellen van de benodigde informatie is er sprake van de formele documenten die als omgevingsdocument zijn aangemerkt zoals de (ontwerp) voorkeursbeslissing en het (ontwerp)projectbesluit.

Voor het op een toegankelijke wijze beschikbaar stellen van de benodigde informatie kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een (project)website of aan fysieke terinzagelegging op een voor derden toegankelijke plaats zoals een projectlocatie (kantoor). Het bevoegd gezag dient zorg te dragen voor de beschikbaarstelling van de benodigde informatie, maar de uitvoering kan ook bij de (eventuele) initiatiefnemer worden belegd. Deze rolverdeling wordt dan in de kennisgeving participatie opgenomen, alsmede de locatie (website en/of fysiek) waar de informatie te vinden is.

Dit besluit regelt dat aangegeven moet worden hoe derde partijen zijn betrokken bij de verkenning. Daarbij wordt ingegaan op de mogelijke oplossingen die door derden zijn aangedragen naar aanleiding van het voornemen en de eventueel door deskundigen daarover uitgebrachte adviezen. Het doel van participatie is om te komen tot snellere en betere besluitvorming. Snelheid is ook voor de samenleving een belangrijk kwaliteitscriterium, omdat de overgrote meerderheid van de samenleving niet gebaat is bij een jarenlange onduidelijkheid over ruimtelijke ingrepen. Bij betere besluitvorming gaat het zowel om inhoudelijke als procesmatige kwaliteit.

Inhoud van participatie

Het bevoegd gezag geeft in de kennisgeving over participatie aan welke onderwerpen aan bod komen in het kader van de participatie, wie daarbij worden betrokken en wanneer. Belangrijk daarbij is dat de mate van detaillering in de kennisgeving passend is bij de opgave, bij het (strategisch) karakter van de verkenning en bij de informatie die op dat moment al beschikbaar is. Centraal staat dat de omgeving op passende wijze wordt geïnformeerd en betrokken. Het is aan het bevoegd gezag om dit verder in te vullen en daarbij te bepalen welke vorm het meest geschikt is hiervoor. In paragraaf 3.4.2 worden mogelijke vormen van participatie en maatschappelijke ontwikkelingen daarin geschetst. Voor de termijn van participatie kan de termijn van de verkenning aangehouden worden. Ter voorbereiding

[40] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 163.
[41] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 76.

van het projectbesluit kan echter, al dan niet verplicht, een voorkeursbeslissing worden genomen (die het einde van de verkenning markeert). De kennisgeving over participatie kan dan ook ingaan op de fase na de voorkeursbeslissing (bij sommige projecten en overheden ook wel planuitwerking genoemd). In de praktijk is het echter de vraag of men bij de kennisgeving participatie al iets kan zeggen over deze vervolgfase. Mogelijk dient men bij de start hiervan, als toegewerkt gaat worden naar het projectbesluit) opnieuw de derde partijen te benaderen. Hier zijn echter in dit besluit geen eisen aan gesteld. Omdat de kennisgeving over participatie niet is aangemerkt als omgevingsdocument, wordt deze niet automatisch digitaal beschikbaar gesteld in het Digitaal Stelsel Omgevingsrecht. Het bevoegd gezag kan er wel voor kiezen om de kennisgeving en de beschikbare informatie op een andere wijze digitaal beschikbaar te maken.

De rol van het bevoegd gezag en van derde-initiatiefnemers

De verwachting is dat in de komende jaren steeds meer sprake zal zijn van private initiatieven in de fysieke leefomgeving. Voor de projectprocedure moet het hierbij wel gaan om opgaven waarbij privaat initiatief en het bereiken van publieke doelen in de fysieke leefomgeving samenvallen, bijvoorbeeld de aanleg van een windpark of een hoogspanningsleiding. Het bevoegd gezag hoeft dan ook niet altijd zelf initiatiefnemer te zijn van het project. Omdat het projectbesluit een ambtshalve besluit is, ligt de regie voor alle stappen in de procedure nadrukkelijk bij het bevoegd gezag. Over de feitelijke uitvoering van participatie kunnen in overleg afspraken worden gemaakt met de initiatiefnemer. Het is belangrijk dat deze rolverdeling tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer vooraf helder wordt aangegeven. Dit versterkt de duidelijkheid bij derde partijen. Zij weten dan op welk moment ze bij welke partij moeten zijn. Zo kan bijvoorbeeld worden aangegeven dat het de taak is van de private initiatiefnemer om – in aanvulling op de door bevoegd gezag genomen stappen in de procedure – de omgeving vroegtijdig te betrekken en te informeren. Ook het beschikbaar stellen van de benodigde informatie voor participatie kan bij de initiatiefnemer worden belegd. De rolverdeling wordt aangegeven in de kennisgeving over participatie. Uit oogpunt van vertrouwen is er geen overlegverplichting tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer opgenomen in dit besluit over de inhoud van deze kennisgeving. Dit overleg zal naar verwachting wel gewoon plaatsvinden om tot een duidelijke rolverdeling te komen. Het is echter uiteindelijk aan het bevoegd gezag om de inhoud van de kennisgeving – en daarmee de gewenste rolverdeling – vast te stellen.

Kennisgeving participatie

Aan de wijze van kennisgeven van de wijze waarop participatie wordt ingericht, zijn geen nadere eisen gesteld. Daardoor kan het bevoegd gezag kiezen voor de wijze die past bij de aard en omvang van de opgave en aansluiten bij de manier waarop dat binnen haar beheersgebied gebruikelijk is. Het bevoegd gezag kan de procedure voor kennisgeving kiezen zoals neergelegd in artikel 3:12 Awb, maar ook andere wijzen van kennisgeving zijn denkbaar. Voor de aanleg van rijksinfrastructuur kan bijvoorbeeld een kennisgeving in de Staatscourant passend zijn, terwijl voor een regionaal project een andere wijze kan worden gekozen. De kennisgeving kan ook digitaal plaatsvinden. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen om de wijze van kennisgeven voor al haar projecten gelijk te houden in verband met duidelijkheid voor derde partijen. Maar dit wordt niet voorgeschreven, ook niet per bestuurslaag (Rijk, provincies, waterschappen). De kennisgeving over participatie betreft een andere kennisgeving dan de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren. Zoals eerder aangegeven, kunnen deze momenten samenvallen en kan de kennisgeving tegelijkertijd of gezamenlijk plaatsvinden. De mate van beschikbaarheid van informatie kan een rol spelen bij de keuze om beide kennisgevingen samen te laten vallen. Op de kennisgeving van het voornemen een verkenning uit te voeren is artikel 3.12 van de Awb wel van toepassing.

Verantwoording

Transparantie en communicatie zijn essentieel om de vroegtijdige inbreng van oplossingen vanuit derde partijen te stimuleren. Het bevoegd gezag verantwoordt de keuzes die het hierbij maakt en laat zien hoe verschillende belangen, zowel procesmatig als inhoudelijk, hebben doorgewerkt in de besluitvorming. In de wet is dit verankerd in artikel 5.51, waarin is aangegeven dat in het projectbesluit wordt aangegeven hoe derde partijen bij de voorbereiding zijn betrokken en wat de resultaten zijn van de verkenning, waaronder de eventuele door derden voorgedragen oplossingen. Als hier bij de voorkeursbeslissing al op is ingegaan, kan van de daarin opgenomen informatie gebruik worden gemaakt bij de motivering van het projectbesluit.

Zienswijzen

Naast de hierboven beschreven participatie is er de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op het ontwerp van de voorkeursbeslissing en het ontwerpprojectbesluit Dit is bepaald in artikel 16.70 en 16.71 van de wet.

4.4.5 Wijzigingen

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[42] zijn in paragraaf 4.5.5 de wijzigingen ten opzichte van de voormalige situatie beschreven. Deze paragraaf richt zich op de wijzigingen van de verdere invulling van de projectprocedure in dit besluit.

De wijzigingen betreffen:
- Dit besluit geeft het bevoegd gezag en eventueel initiatiefnemer de ruimte om, binnen de gestelde waarborgen vanuit de wet, het participatieproces naar eigen inzicht in te vullen. Zo worden er geen nadere eisen gesteld aan de wijze van kennisgeven over participatie en de wijze waarop participatie wordt ingericht.
- Voor de regels over de totstandkoming, vorm en inhoud is de hoofdregel in de wet dat de regeling in de Awb wordt gevolgd. In dit besluit worden slechts beperkt nadere regels gesteld. Deze nadere regels zien op de kennisgeving voornemen, de kennisgeving participatie, de voorkeursbeslissing en het projectbesluit. Deze nadere regels zijn ook zo beperkt mogelijk ingevuld.
- Procedurele vereisten, zoals de overlegverplichtingen uit onder andere de Tracéwet en de Wro, komen in dit besluit niet terug. Dit geldt eveneens voor inhoudsvereisten zoals die golden voor het tracébesluit. Voorbeelden van deze inhoudsvereisten zijn het duiden van het project op topografische kaarten, het opnemen van de termijn voor de monitoring van de mogelijke gevolgen, en het exact duiden van het aantal te realiseren rijstroken of sporen bij respectievelijk weg- en spoorprojecten.
- Het Omgevingsbesluit wijst andere besluiten aan, die buiten de werkingssfeer van de wet vallen. Het projectbesluit kan wanneer gewenst gelden als deze andere besluiten, waardoor deze toestemmingen meegenomen worden. Dit betreft het verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet en de onttrekking aan de openbaarheid van een weg op grond van de Wegenwet.

4.4.6 Effecten

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[43] zijn in paragraaf 4.5.6 de effecten beschreven van de wijziging van het stelsel. Deze paragraaf richt zich op de effecten van de verdere invulling van de projectprocedure in dit besluit.

De effecten betreffen:
- Bestuurlijke vrijheid om participatie passend bij de opgave in te richten op een manier die het meest doelmatig is. Afhankelijk van de grootte en complexiteit van de opgave en de mogelijke oplossingen hiervoor, kan het participatietraject zo optimaal mogelijk worden ingevuld en kunnen de meest passende participatievormen worden gehanteerd. Zo vereist een mobiliteitsopgave van een grote stad een andere participatieaanpak dan de concrete verbreding van een snelweg. Dit besluit stelt dan ook geen nadere eisen aan de wijze waarop participatie wordt ingericht. Aan de wijze van kennis geven van participatie worden ook geen nadere eisen gesteld. Wél vereist dit besluit dat vooraf door middel van de kennisgeving voor iedereen duidelijk wordt wie wanneer kan deelnemen en waarover men betrokken wordt.
- Meer keuzevrijheid van het bevoegd gezag bij de invulling van de projectprocedure. De voorkeursbeslissing is alleen een verplichte stap voor bepaalde weg, vaarweg- en spoorprojecten. Dit besluit geeft het bevoegd gezag echter de vrijheid om vrijwillig een voorkeursbeslissing te nemen als dat voor de opgave een meerwaarde heeft, bijvoorbeeld bij een complexe opgave waar verschillende belangen spelen. Daarnaast worden de nadere regels ook zo beperkt mogelijk ingevuld. Bij de voorkeursbeslissing vereist dit besluit, aanvullend aan de vereisten vanuit de wet, alleen een nadere invulling van de voorkeur en een motivering omtrent participatie.
- Vermindering van het aantal regels en daarmee minder administratieve en bestuurslasten, en verbetering van de inzichtelijkheid van het stelsel. Zo komt een deel van de procedurele vereisten uit de Tracéwet en de Wro niet terug zoals de overlegverplichtingen. Ook inhoudelijke vereisten uit bijvoorbeeld de Tracéwet komen niet terug, zoals specifieke bepalingen over de inhoud van een tracébesluit.
- Geïntegreerde besluitvorming en een betere afstemming tussen alle toestemmingen in één besluit, doordat andere besluiten indien gewenst kunnen worden meegenomen in het projectbesluit. Dit is aanvullend op het meenemen van de benodigde omgevingsvergunningen wat al in de wet is geregeld.

[42] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3.
[43] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3.

4.5 Kostenverhaal (grondexploitatie)

4.5.1 Inleiding

Gemeenten maken vaak hoge kosten voor het ontwikkelen en bouwrijp maken van bouwlocaties. Het doel van de regeling voor het kostenverhaal is dat bouwers en ontwikkelaars die profiteren van de aanleg van publieke werken naar evenredigheid bijdragen in de kosten. Gemeenten zijn op grond van hoofdstuk 12 van de Omgevingswet verplicht kosten te verhalen. De gemeenteraad mag het omgevingsplan alleen vaststellen als het kostenverhaal is verzekerd.

De gemeente kan het kostenverhaal op drie manieren verzekeren:
- de gemeente koopt bouwgrond en verdisconteert de kosten van publieke voorzieningen in de grondprijs;
- de gemeente sluit een overeenkomst met de ontwikkelaar;
- de gemeente past de wettelijke regeling van het kostenverhaal toe.

Als de grond niet door de gemeente is gekocht, heeft het verhalen van kosten via een overeenkomst de voorkeur. De wettelijke regeling van het kostenverhaal is een stok-achter-de-deur bij de onderhandelingen tussen de gemeente en de ontwikkelaar. In de praktijk komt de gemeente in de meeste gevallen tot overeenstemming met de initiatiefnemer en worden afspraken over kostenverhaal vastgelegd in een overeenkomst. Mislukken de onderhandelingen, dan past de gemeente de regeling van het kostenverhaal toe. In de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit zijn regels opgenomen over de berekening van de te verhalen kosten, het bepalen van de omvang van de te verhalen kosten (macroaftopping), de verdeling van de kosten over bouwactiviteiten en de rekensystematiek (exploitatieopzet).

Kostenverhaal kan plaatsvinden voor zover aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid is voldaan (de zogenoemde ppt-criteria): de bouwlocatie moet er profijt van hebben, de kosten moeten toerekenbaar zijn aan de bouwactiviteiten en de kosten moeten evenredig worden omgeslagen over alle gebieden die er profijt van hebben. De ppt-criteria bieden houvast en voorkomen dat initiatiefnemers moeten bijdragen aan publieke investeringen die in een te ver verwijderd verband met hun initiatief staan.

Op een aantal punten is de wet in dit besluit geconcretiseerd. In het besluit zijn onder meer de volgende zaken geregeld: een omschrijving van de activiteiten die onder de regeling vallen, een lijst met daarbij te betrekken kostensoorten (kostensoortenlijst), de voorgeschreven inhoud van de exploitatieopzet en de berekening van de exploitatiebijdrage.

Verdere vereenvoudiging

Bij de behandeling van het wetsvoorstel op 1 juli 2015 is door de Tweede Kamer een motie[44] aangenomen, waarin de regering is verzocht om na te gaan of de bepalingen uit het wetsvoorstel over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om de werking van de wettelijke bepalingen voor de uitvoeringspraktijk te verbeteren en deze zo nodig via de Aanvullingswet grondeigendom door te voeren.

In de Kamerbrief[45] van 25 november 2015 is uiteengezet dat er aanleiding bestaat om de regeling voor kostenverhaal te vereenvoudigen, ook naar aanleiding van de resultaten van de botsproeven die in het voorjaar van 2015 (en ook begin 2016) met overheden en marktpartijen zijn uitgevoerd. Die aanleiding ligt enerzijds in het gegeven dat de destijds geldende regeling als complex en tijdrovend wordt ervaren en anderzijds in de nieuwe ontwikkelingsopgaven, zoals uitnodigingsplanologie en globale omgevingsplannen.

Via het spoor van de Aanvullingswet grondeigendom worden deze vereenvoudigingen en verbeteringen doorgevoerd. De nieuw voorgestelde regeling wordt zo ingericht dat decentrale overheden ook hun voormalige werkwijze kunnen continueren.

4.5.2 Wijze van kostenverhaal

De regeling van kostenverhaal in de Omgevingswet is in de kern een rekenmodel waarbij de kosten voor een gebied naar rato van de opbrengsten over de initiatiefnemers worden omgeslagen. De Omgevingswet en het Omgevingsbesluit bevatten hiervoor de uitgangspunten.

---

[44] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 121.
[45] *Kamerstukken II* 2015/16, 27 581, nr. 53.

In de Omgevingswet is bepaald dat voor de berekening van de kosten en opbrengsten wordt uitgegaan dat het exploitatiegebied in zijn geheel in exploitatie zal worden gebracht. Op grond van de Omgevingswet is in dit besluit bepaald dat macroaftopping wordt toegepast. Dat betekent dat er niet meer kosten verhaald kunnen worden dan het gebied aan opbrengstpotentie heeft. Dit wordt inzichtelijk gemaakt in een zogenoemde exploitatieopzet. Die opzet bevat ook een berekening van de opbrengsten als gevolg van het plan (waarbij ook de waarde van de grond wordt getaxeerd door externe taxateurs).

De verdeling van de kosten vindt plaats naar rato van de opbrengsten. Hierbij speelt de grondwaarde en de stijging daarvan als gevolg van het omgevingsplan een centrale rol. Uit deze waardestijging kunnen de publieke voorzieningen bekostigd worden, waarbij degene met de grootste waardestijging de meeste kosten betaalt (de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten). Het doel hiervan is dat plannen in hun geheel kunnen worden gerealiseerd, inclusief functies met een lage grondopbrengst, zoals sociale woningbouw en maatschappelijke voorzieningen.

4.5.3 Wijzigingen

Hieronder worden de wijzigingen in het stelsel van kostenverhaal besproken. In de memorie van toelichting van de wet is aangegeven dat de uitgangspunten van het kostenverhaal ongewijzigd blijven. Zo blijven de plicht tot kostenverhaal, de macroaftopping en de binnenplanse verevening gehandhaafd.

Kostenverhaal in plaats van grondexploitatie

In de nieuwe regeling wordt de term ‘grondexploitatie’ niet meer onnodig of in een onjuiste context gebruikt. Het gebruik van de term ‘grondexploitatie’ kan de suggestie wekken dat de regeling ziet op situaties waarbij sprake is van actief grondbeleid. Actief grondbeleid houdt in dat de gemeente de grond verwerft of in eigendom heeft, deze ontwikkelt en weer uitgeeft. Maar dat is niet het geval. Bij actief grondbeleid kan de gemeente de kosten die zij maakt ‘dekken’ uit de opbrengsten van de verkoop van gronden. De regeling in de Omgevingswet ziet op kostenverhaal bij particuliere grondeigenaren. Het is onwenselijk dat de regeling deze verwarring op kan roepen. Om die reden wordt de term ‘kostenverhaal’ gehanteerd.

De wijzigingen op een rij

Ten opzichte van de bepalingen voor grondexploitatie in het Besluit ruimtelijke ordening is een aantal wijzigingen aangebracht in het Omgevingsbesluit. Het betreft de volgende wijzigingen:

- Alle rekenregels die voorheen in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening waren opgenomen, zijn in dit besluit opgenomen. Een voorbeeld hiervan zijn de bepalingen over de eindafrekening die eerst op wetsniveau geregeld waren en nu in het Omgevingsbesluit geregeld zijn.
- Een eenvoudige vorm van kostenverhaal is mogelijk gemaakt voor activiteiten, waarbij geen sprake is van kosten die voor verevening in aanmerking komen. Dat is bijvoorbeeld het geval als er maar één initiatiefnemer is. Voor deze eenvoudige gevallen is geëxpliciteerd dat de kosten op een eenvoudiger manier verhaald kunnen worden.
- De te verhalen kostensoorten zijn geïntegreerd in één lijst in bijlage IV bij dit besluit. Ook de gebiedsoverstijgende kosten zijn hierin opgenomen. Voor het verhalen van deze kosten moet aan de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid worden voldaan. Het bijeenbrengen van de regelingen in één overzicht vergroot de inzichtelijkheid en maakt de regeling eenvoudiger en beter toepasbaar. Inhoudelijk zijn met deze integratie geen wijzigingen beoogd.
- De artikelen die betrekking hebben op de wijze van berekenen van het kostenverhaal (de exploitatieopzet) zijn samengevoegd.

4.5.4 Effecten

- Alle rekenregels die te maken hebben met kostenverhaal in het kader van ontwikkelen van een gebied zijn samengebracht en logischer gestructureerd. Hierdoor is de regeling voor de gebruiker inzichtelijker en gebruiksvriendelijker geworden.
- Het is vooraf duidelijk welke kosten kunnen worden verhaald (transparantie). Dit geeft helderheid voor initiatiefnemers, maakt de regeling minder tijdrovend en leidt tot minder juridische procedures.
- Daarnaast is nu voor eenvoudige gevallen ook een eenvoudige manier voor het verhalen van kosten mogelijk, bijvoorbeeld doordat de waardebepaling van de grond in die gevallen niet hoeft te worden berekend. Hierdoor nemen de administratieve lasten af.

4.6 Financiële bepalingen

4.6.1 Inleiding

In hoofdstuk 7 van dit besluit is uitvoering gegeven aan artikel 13.5 van de wet. Dit artikel heeft betrekking op het stellen van financiële zekerheid bij activiteiten die significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen hebben. Het doel van financiële zekerheidsstelling is te borgen dat de financiële risico's voor de maatschappij worden afgedekt, wanneer degene die de activiteit verricht niet meer aan de in de vergunning opgenomen verplichtingen of aan de verplichtingen om de schade als gevolg van het uitvoeren van die activiteit te herstellen, kan voldoen.

In dit besluit zijn de gevallen aangewezen waarbij het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft om aan een omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden dat degene die de activiteit verricht financiële zekerheid moet stellen.

Financiële zekerheid kan worden opgelegd voor het nakomen van op grond van de omgevingsvergunning geldende verplichtingen. Deze zekerheidsstelling is in ieder geval van belang wanneer het gaat om voorschriften die moeten worden nagekomen na het beëindigen van de bedrijfsactiviteiten of na een faillissement. Met de financiële zekerheidsstelling wordt dan geborgd dat er voldoende financiële middelen zijn om de betreffende vergunningvoorschriften na te komen of eventuele aansprakelijkheid af te dekken.

Financiële zekerheid kan ook worden opgelegd ter dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Met een financiële zekerheidsstelling kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat de kosten voor het opruimen van die schade aan de fysieke leefomgeving naar aanleiding van een incident of na een faillissement op de samenleving drukken in plaats van op de vergunninghouder. Dit geeft invulling aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'.

4.6.2 Activiteiten waarvoor financiële zekerheidsstelling geldt

In dit besluit zijn drie gevallen aangewezen waarvoor het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunning een voorschrift over het stellen van financiële zekerheid kan verbinden. Het gaat om:
- de exploitatie van 'majeure risicobedrijven' (bedrijven binnen de chemische industrie die een ippc-installatie als bedoeld in artikel 3.72 van het Besluit activiteiten leefomgeving, exploiteren en bedrijven die onder de Seveso-richtlijn vallen);
- een wateractiviteit; of
- een ontgrondingsactiviteit.

Op grond van de Waterwet[46] en de Ontgrondingenwet[47] kon het bevoegd gezag al voorschriften over financiële zekerheid verbinden aan een vergunning voor een wateractiviteit of een ontgrondingsactiviteit. Bij een vergunning voor een wateractiviteit op grond van de Waterwet kon de financiële zekerheidsstelling bijvoorbeeld betrekking hebben op de kosten voor het ontmantelen van een installatie (bijvoorbeeld een windturbine) op zee of op een waterstaatswerk na beëindiging van de activiteiten. Deze zekerheidsstelling werd gebruikt om te voorkomen dat de bedrijfsactiviteiten werden beëindigd zonder de installatie te ontmantelen, waardoor de overheid (en indirect de maatschappij) voor de kosten van de ontmanteling moest opdraaien. Bij een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet kon de financiële zekerheid bijvoorbeeld betrekking hebben op de kosten voor de (her)inrichting of afwerking van het gebied dat was ontgrond.
Ook onder de Omgevingswet blijft de noodzaak om te voorkomen dat dergelijke kosten worden afgewenteld op de overheid bestaan. Om die reden zijn de ontgrondingactiviteit en de wateractiviteit als gevallen aangewezen, waarbij het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft om een voorschrift aan de vergunning te verbinden dat financiële zekerheid moet worden gesteld. In dit besluit is zo veel mogelijk aangehaakt bij de regelingen over financiële zekerheidsstelling uit de Waterwet en de Ontgrondingenwet. In de regelingen zoals die bestonden op grond van de Waterwet en Ontgrondingenwet is echter wel uniformering aangebracht, doordat voor alle in dit besluit aangewezen activiteiten dezelfde regels gelden ten aanzien van de vorm, hoogte en de duur van de zekerheidsstelling.

De bevoegdheid om een vergunningvoorschrift over financiële zekerheid op te nemen bij de exploitatie van majeure risicobedrijven is nieuw. In paragraaf 4.6.3 van deze toelichting wordt uitgebreid ingegaan op financiële zekerheidsstelling bij majeure risicobedrijven.

[46] Artikel 6.20, eerste lid onder a van de Waterwet.
[47] Artikel 3, derde lid onder f van de Ontgrondingenwet.

De mogelijkheid voor het bevoegd gezag om aan een omgevingsvergunning een voorschrift over financiële zekerheid te verbinden is op grond van de wet – net als op grond van de Waterwet en Ontgrondingenwet gold – een bevoegdheid. Dit betekent dat het bevoegd gezag per geval een afweging moet maken of aan de omgevingsvergunning een voorschrift wordt verbonden, waarin is bepaald dat financiële zekerheid moet worden gesteld.

Vooralsnog is in de wet niet bepaald dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen verplicht kan worden om aan een omgevingsvergunning een voorschrift over financiële zekerheidsstelling te verbinden. Gebleken is echter dat, in verband met implementatie van Europese regelgeving[48] en omzetting van regelingen[49] over financiële zekerheid in het omgevingsstelsel, een dergelijke bepaling wel nodig is. In de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld om in de wet een grondslag op te nemen voor de aanwijzing van gevallen waarbij het verbinden van een voorschrift over financiële zekerheid aan de omgevingsvergunning verplicht is. Beoogd wordt de aanwijzing van die gevallen via het Invoeringsbesluit in dit besluit op te nemen.

Naar verwachting zullen de volgende gevallen, voor zover vergunningplichtig, worden aangewezen:
- het storten van baggerspecie op land, voor het nakomen van bepaalde voorschriften;
- het storten van overige afvalstoffen, voor het nakomen van bepaalde voorschriften;
- het storten of verzamelen van winningsafvalstoffen;
- de opslag van vloeibare brandstof of afgewerkte olie in een ondergrondse opslagtank, voor zover dit onderdeel is van een vergunningplichtige activiteit;
- het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik.

4.6.3 Majeure risicobedrijven

De mogelijkheid om een vergunningvoorschrift over financiële zekerheid op te nemen bij de exploitatie van majeure risicobedrijven is ten opzichte van het op het moment van inwerkingtreding van dit besluit geldende recht nieuw.

Wel had het bevoegd gezag van 2003 tot en met 2009 de bevoegdheid om op grond van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Befize) voor een grote groep bedrijven aan de milieuvergunning een voorschrift te verbinden dat financiële zekerheid moest worden gesteld. Daarbij kon het gaan om financiële zekerheid voor het nakomen van vergunningverplichtingen over het verwijderen van afvalstoffen of om financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid voor bodemschade. Naar aanleiding van een motie[50] waarbij de regering is verzocht om het Befize in te trekken[51], is het Befize in september 2009 ingetrokken.[52]

Het faillissement van twee grote chemiebedrijven[53], die met hun bedrijfsactiviteiten ernstige schade aan de fysieke leefomgeving hebben veroorzaakt en waarbij de zeer hoge kosten door de faillissementen zijn afgewenteld op de overheid (en indirect de samenleving), heeft geleid tot twee moties die in 2013 en 2014 zijn aangenomen. In deze moties is de regering verzocht de mogelijkheden te onderzoeken om majeure risicobedrijven zelf de kosten van sanering te laten dragen en de kosten voor de overheid daarvoor te beperken[54]. Dit is de aanleiding geweest om de mogelijkheid om in een vergunningvoorschrift financiële zekerheid te stellen te heroverwegen.

Gezien de aanleiding is deze heroverweging wel toegespitst op een veel beperkte groep bedrijven dan onder het Befize, namelijk de majeure risicobedrijven.

Majeure risicobedrijven zijn bedrijven die een ippc-installatie als genoemd in categorie 4 van bijlage I bij de richtlijn industriële emissies exploiteren en die vergunningplichtige activiteiten verrichten die zijn genoemd in artikel 3.72, van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat dan concreet om bedrijven binnen de chemische industrie. Ook Seveso-inrichtingen behoren tot majeure risicobedrijven. In totaal zijn er ongeveer 480 majeure risicobedrijven in Nederland. Het betreft een diverse groep. Voorbeelden van deze majeure risicobedrijven zijn bedrijven in de petrochemie, bedrijven in de

[48] Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182) en de richtlijn winningsafval.
[49] Onder meer artikel 3.2.3 van het voormalige Vuurwerkbesluit en waarschijnlijk afdeling 2.10 van het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer.
[50] *Kamerstukken II* 2007/08, 29 383, nr. 91.
[51] *Kamerstukken II* 2007/08, 29 383, nr. 97. De motie is in gewijzigde vorm op 18 maart 2008 met brede steun in de Tweede Kamer aangenomen.
[52] Stb. 2009, 406.
[53] Chemie-Pack (2011) en Thermphos (2012).
[54] *Kamerstukken II* 2013/14, 26 956, nr. 192 (motie van het lid van Tongeren) en Kamerstukken II 2012/13, 29 826, 54 (motie van de leden Verhoeven en Lucas).

productie van gewasbeschermingsmiddelen of van biociden, bedrijven in de productie van farmaceutische producten en bedrijven die te maken hebben met de opslag van gevaarlijke stoffen boven een bepaalde capaciteit. Bij deze bedrijven worden activiteiten verricht met gevaarlijke stoffen met een hoog risico voor schade aan de fysieke leefomgeving. In geval van faillissement bij deze bedrijven kan het bevoegd gezag voor hoge kosten komen te staan (door een calamiteit of de ontmanteling) voor het opruimen en herstellen van schade aan de fysieke leefomgeving.

Ter uitvoering van de moties is advies gevraagd aan de Raad voor de leefomgeving (Rli). De Rli geeft in haar advies[55] aan dat gelet op de praktijk de kans op milieuschade bij deze bedrijven klein is, maar de milieueffecten na een calamiteit, sanering of ontmanteling erg groot zijn. De kosten voor herstelmaatregelen van een dergelijke calamiteit kunnen vaak niet meer op de veroorzaker worden verhaald.

Bij brief van 13 juni 2014 heeft het kabinet de Tweede Kamer aangekondigd om in overleg met belanghebbende partijen (waaronder IPO, VNO/NCW, VNCI) de mogelijkheden na te gaan om financiële zekerheidsstelling in de vergunning voor majeure risicobedrijven op te nemen[56].

Het bovenstaande heeft ertoe geleid dat in hoofdstuk 7 van dit besluit het exploiteren van majeure risicobedrijven als geval is aangewezen waarvoor het bevoegd gezag bij de vergunningverlening een voorschrift kan opnemen over financiële zekerheid. Anders dan op grond van het Befize, dat betrekking had op circa 10.000 bedrijven, gaat het nu om circa 480 bedrijven. Gebleken is dat financiële zekerheidsstelling voor deze categorie van bedrijven het meest geëigende instrument is om te voorkomen dat het herstellen van schade aan de fysieke leefomgeving op de maatschappij in plaats van op de vervuiler wordt afgewenteld. Weliswaar is de kans dat niet-verhaalbare schade aan de fysieke leefomgeving zich voordoet niet erg groot, maar wanneer dit zich voordoet zijn de kosten die op de maatschappij worden afgewenteld (onverantwoord) groot. De regeling is zo vormgegeven dat de gevolgen voor de bedrijven zo klein mogelijk zijn, de inzet van het instrument proportioneel is en er een positief effect uitgaat van het instrument. Zo is de mogelijkheid om aan een vergunning een voorschrift te verbinden dat financiële zekerheid moet worden gesteld een bevoegdheid en geen verplichting. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of een dergelijk vergunningvoorschrift wenselijk is. Deze afwegingsruimte is in het besluit beperkt ingevuld, zodat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag met elkaar in gesprek kunnen gaan over de invulling van een eventueel vergunningvoorschrift over financiële zekerheidsstelling. Bij deze afweging beoordeelt het bevoegd gezag in hoeverre het instrument proportioneel is. Zo kan bezien worden of de initiatiefnemer al maatregelen heeft genomen of maatregelen kan nemen in de bedrijfsvoering waarmee schade aan de fysieke leefomgeving wordt voorkomen of beperkt. Positief effect van dit instrument is dat hier een preventieve prikkel vanuit gaat. Verder heeft degene die de financiële zekerheid moet stellen de ruimte om een voor hem meest passende vorm hiervoor voor te stellen. Het bevoegd gezag zal beoordelen of de voorgestelde vorm voldoende zekerheid biedt.

Gedurende het voorjaar en de zomer van 2016 is een onafhankelijk onderzoek[57] uitgevoerd waarin is onderzocht op welke wijze de hoogte van de kosten voor het opruimen en herstellen van milieuschade bij majeure risicobedrijven kan worden bepaald. In overleg met bedrijven en provincies wordt op het moment van schrijven van deze toelichting gewerkt aan een handreiking ter bevordering van een eenduidige toepassing van financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven. De resultaten van het onderzoek worden hierin meegenomen. Beoogd is om eventueel benodigde aanpassingen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet in dit besluit op te nemen.

4.6.4 Werking van het instrument

Voor de in dit besluit aangewezen gevallen geldt dat de mogelijkheid om aan een omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden dat financiële zekerheid moet worden gesteld een bevoegdheid is. Het bevoegd gezag moet bij de aangewezen activiteiten bij het verlenen van de omgevingsvergunning beoordelen of er ook een voorschrift aan de vergunning moet worden verbonden dat financiële zekerheid moet worden gesteld. Of het stellen van financiële zekerheid noodzakelijk is zal afhangen van de aard en de omvang van de voorgenomen activiteit en van het risico dat de overheid zal opdraaien voor eventuele kosten die onvoldoende zijn afgedekt.

De wet bepaalt dat de financiële zekerheid moet worden gesteld door degene die de activiteit verricht. In de meeste gevallen zal de vergunninghouder degene zijn die de activiteit verricht en de financiële

[55] Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, Milieuschade verhalen, Advies over financiële zekerheidsstelling Brzo- en ippc4-bedrijven, 3 juni 2014.
[56] *Kamerstukken II* 2013/14, 26 956, nr. 195, blz. 4–6.
[57] Berenschot, Financiële zekerheidsstelling voor milieuschade bij majeure risicobedrijven; een model voor het categoriseren van majeure risicobedrijven, 22 november 2016, https://www.rijksoverheid.nl.

zekerheid moet stellen. In het besluit is niet bepaald welke vorm de financiële zekerheidsstelling moet hebben. Hierdoor ontstaat de ruimte om te kunnen kiezen voor een passende vorm van risicoafdekking. De initiatiefnemer kan daarvoor een voorstel doen aan het bevoegd gezag waarmee het bevoegd gezag bij het vaststellen van de vorm van de zekerheidsstelling rekening moet houden.

Wanneer het bevoegd gezag gebruik maakt van haar bevoegdheid en van oordeel is dat financiële zekerheid moet worden gesteld, wordt in een voorschrift over financiële zekerheid de vorm, hoogte en duur van zekerheidsstelling vastgesteld. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

Verder is in het besluit een artikel opgenomen over de afwegingscriteria bij het opheffen van de financiële zekerheidsstelling. Het artikel over de afwegingscriteria is nieuw ten opzichte van de bestaande regelingen. Dit artikel bepaalt met welke criteria het bevoegd gezag bij het intrekken van het vergunningvoorschrift over financiële zekerheid in ieder geval rekening moet houden. Het gaat daarbij onder meer om de financiële draagkracht van degene die de activiteit verricht, de aanwezigheid en aard van de stoffen die nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kunnen veroorzaken en de maximaal verwachte schade die kan voortvloeien uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het bevoegd gezag hoeft alleen rekening te houden met deze criteria voor zover deze van toepassing zijn. Dit betekent dat het bevoegd gezag bij het intrekken van een vergunningvoorschrift over financiële zekerheid voor een wateractiviteit naar verwachting geen rekening hoeft te houden met de aanwezigheid en de aard van de stoffen, terwijl het bevoegd gezag bij majeure risicobedrijven waarschijnlijk wel rekening moet houden met dit criterium.

Het intrekken van het voorschrift over financiële zekerheid kan aan de orde zijn wanneer er sprake is van bepaalde wijzigingen bij het verrichten van de activiteit die van belang zijn voor de financiële zekerheidsstelling. Dit artikel zorgt er voor dat een vergunningvoorschrift over financiële zekerheid niet zonder meer kan worden ingetrokken als er onvoldoende garanties zijn dat eventuele aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving is gedekt.

Tot slot wordt voorgesteld om artikel 13.5, tweede lid, van de wet via de Invoeringswet Omgevingswet en artikel 7.7 van dit besluit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet te verbreden, zodat niet alleen bij het intrekken maar ook bij het opstellen van een vergunningsvoorschrift over financiële zekerheid rekening wordt gehouden met de afwegingscriteria uit dit artikel. Ook hierbij zal gelden dat het bevoegd gezag alleen rekening moet houden met deze criteria voor zover deze van toepassing zijn.

4.6.5 Wijzigingen

- Voor majeure risicobedrijven is de bevoegdheid om aan de omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden waarbij financiële zekerheid moet worden gesteld nieuw.
- Voor een ontgrondingsactiviteit en een wateractiviteit is deze bevoegdheid vanuit de bestaande regeling in de Waterwet en de Ontgrondingenwet omgezet. Nieuw is dat de regelingen nu uniform zijn.
- Verder is het nieuw dat er afwegingscriteria zijn, waarmee het bevoegd gezag bij het opheffen van de financiële zekerheidsstelling rekening moet houden. Dit geldt alleen voor zover de betreffende afwegingscriteria van toepassing zijn.

4.6.6 Effecten

- Met het in de vergunning opnemen van een voorschrift dat degene die een activiteit met mogelijk nadelige gevolgen op de fysieke leefomgeving verricht financiële zekerheid stelt, wordt voorkomen dat de overheid (en daarmee de samenleving) opdraait voor schade aan de fysieke leefomgeving die niet (meer) verhaald kan worden op het bedrijf dat de schade heeft veroorzaakt. Hiermee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt ‘de vervuiler betaalt’.
- In het besluit is niet bepaald welke vorm de financiële zekerheidsstelling moet hebben. Daarmee ontstaat de ruimte om te kunnen kiezen voor een passende vorm van risicoafdekking. In beginsel wordt de voorkeur van de initiatiefnemer door het bevoegd gezag gevolgd, mits de gekozen vorm voldoende zekerheid biedt. Hiermee wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt van flexibiliteit en vertrouwen in zowel de initiatiefnemer als de overheid.
- Bij de bevoegdheid om voorschrift(en) inzake financiële zekerheid te stellen heeft het bevoegd gezag afwegingsruimte. Dit geeft de initiatiefnemer en het bevoegd gezag de mogelijkheid om met elkaar in gesprek treden over de invulling van een dergelijk voorschrift en afspraken te maken over het treffen van maatregelen om eventuele schade aan de fysieke leefomgeving te voorkomen of te beperken. Hierdoor kan de hoogte van het bedrag van de zekerheidsstelling lager zijn.
- Door het instrument van financiële zekerheid alleen in te zetten in bepaalde afgewogen situaties worden de administratieve en bestuurlijke lasten beperkt. Het gaat om gevallen waarin het risico

op schade aan de fysieke leefomgeving door bedrijven of afwenteling van de daarmee gemoeide kosten op de overheid (onverantwoord) groot is.
- Uniforme afwegingscriteria bij het opheffen van financiële zekerheid zorgen er voor dat een vergunningvoorschrift over financiële zekerheid niet zonder meer kan worden ingetrokken. Dit zorgt voor een gelijk speelveld. De financiële zekerheid kan niet worden opgeheven wanneer er onvoldoende garanties zijn dat eventuele aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving is gedekt.

4.7 Procedures

4.7.1 Inleiding

Hoofdstuk 8 van dit besluit bevat nadere procedurele bepalingen voor de instrumenten uit de Omgevingswet. In de situatie voorafgaand aan de stelselherziening worstelden initiatiefnemers van activiteiten soms met veel verschillende wetten met elk hun eigen procedures, planvormen en regels. Procedures werden soms als complex, langdurig en versnipperd ervaren. In de memorie van toelichting bij de wet is hier uitgebreid op ingegaan. In de wet zijn, ter vermindering van de procedurele belasting en ter vergroting van de transparantie van besluitvormingsprocessen, de procedures afkomstig uit de verschillende wetten geüniformeerd, flexibeler gemaakt en waar mogelijk geïntegreerd. Daarbij is van twee uitgangspunten uitgegaan.

Het eerste uitgangspunt is dat zo min mogelijk wordt geregeld in aanvulling op of in afwijking van generieke regelgeving, zoals in de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is opgenomen. Dit draagt bij aan meer eenduidigheid in de wijze van besluitvorming.

Het tweede uitgangspunt is dat de procedurele inrichting van het besluitvormingsproces verder zo veel mogelijk wordt overgelaten aan de bevoegde overheden zelf, zodat gebiedsgericht en gevalspecifiek kan worden gekeken naar het meest passende proces van besluitvorming. Het primaat in het inrichten van het besluitvormingsproces wordt daarmee meer gelegd bij bestuurders.

In hoofdstuk 8 van dit besluit is nauw aangesloten bij deze twee uitgangspunten. Met het opnemen van procedurele bepalingen is daarom zeer terughoudend omgegaan.

Opbouw van het hoofdstuk procedures

In hoofdstuk 8 van dit besluit zijn verschillende typen procedureregels opgenomen. In deze paragraaf wordt op de volgende onderwerpen ingegaan.
- Regels over de voorbereidingsprocedure. Het gaat hierbij om het toepassen van de uitgebreide of reguliere voorbereidingsprocedure voor een omgevingsvergunning.
- Bepalingen over interbestuurlijk verkeer. Dit betreft de in dit besluit opgenomen bepalingen over overlegverplichtingen en verplichtingen over het verstrekken van informatie tussen overheden.
- Bepalingen over kennisgeving. Het betreft onder andere nadere eisen die worden gesteld aan kennisgevingen bij het voornemen tot het nemen van besluiten. Ook zijn regels opgenomen over kennisgeving bij activiteiten.
- Regels over het verstrekken en beschikbaar stellen van gegeven. Dit betreft de procedurele regels met het oog op Europese en internationale monitoring- en informatieverplichtingen. Het gaat dan onder andere om het verstrekken van gegevens ten behoeve van registers en het beschikbaar stellen van informatie en kaarten.

Daarnaast zijn in dit besluit ook procedurele bepalingen over participatie, actualisatie van programma's, tijdelijke bouwwerken en gedoogplichtbeschikking opgenomen. De toelichting daarop staat niet in deze paragraaf, maar is op een andere plaats opgenomen:
- Participatie is nader toegelicht in paragraaf 3.4, waarbij ook op de procedureregels over participatie is ingegaan.
- In Europese richtlijnen zijn regels over de actualisatie van programma's vastgelegd. Per programma is de looptijd of geldigheidsduur verschillend. Deze looptijden zijn in dit besluit overgenomen. Kortheidshalve wordt voor deze bepalingen verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij dit besluit.
- Ook voor regels over termijnstelling omgevingsvergunningen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting. In aanvulling op het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn aanvullende bepalingen opgenomen over de termijn in omgevingsvergunningen voor tijdelijke bouwwerken.
- Tot slot wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting voor de bepaling over de intrekking van een gedoogplichtbeschikking.

Ten behoeve van de leesbaarheid van hoofdstuk 8 is zijn de regels in dit hoofdstuk ingedeeld naar de verschillende instrumenten uit de wet. Zo kan de gebruiker in één oogopslag zien welke procedurere-

gels gelden voor het instrument waar diegene mee bezig is, zoals het omgevingsplan of de omgevingsvergunning.

In hoofdstuk 8 zijn géén procedurele bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de projectprocedure en op de implementatie van de milieueffectrapportage (mer). De procedureregels voor de projectprocedure zijn net als in de wet ook in dit besluit bijeen gehouden en in hoofdstuk 4 van dit besluit opgenomen. Ook is het inzichtelijker en gebruiksvriendelijker om de regels over de mer bij elkaar te houden. De procedurele bepalingen over de mer zijn, voor zover zij op het niveau van algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld, terug te vinden in hoofdstuk 9 van dit besluit.

4.7.2 Voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning

Voor omgevingsvergunningen is het uitgangspunt dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is (artikel 16.62 van de wet). In artikel 16.65 van de wet is bepaald dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) van toepassing is op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor gevallen van activiteiten die zijn aangewezen in een AMvB. Artikel 8.20 van dit besluit voorziet in aanwijzing van deze gevallen van activiteiten. Voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt in tegenstelling tot de reguliere voorbereidingsprocedure op grond van artikel 3:18 Awb een beslistermijn van zes maanden en een verplichte terinzagelegging van het ontwerpbesluit, waarover zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht. Voor de reguliere voorbereidingsprocedure is geen verplichte terinzagelegging opgenomen.

Hierna wordt eerst ingegaan op de uitgebreide voorbereidingsprocedure en daarna op de reguliere procedure bij omgevingsvergunningen.

Uitgebreide voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning

De uitzonderingen op het van toepassing zijn van de reguliere voorbereidingsprocedure, zoals opgenomen in artikel 8.22 van dit besluit, worden ingegeven door internationaalrechtelijke en Europese inspraakverplichtingen en bij activiteiten waarbij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen optreden.

Deze internationaalrechtelijke verplichtingen vloeien voort uit het Verdrag van Aarhus, maar ook uit de mer-richtlijn, de richtlijn industriële emissies, de Seveso-richtlijn, de habitatrichtlijn, de richtlijn winningsafval en het verdrag van Granada. Zo regelt het verdrag van Aarhus onder andere toegang van burgers tot milieu-informatie en inspraak in de besluitvorming. Artikel 6, eerste lid, onder a, van het verdrag van Aarhus verplicht tot inspraak van het publiek bij besluiten over het wel of niet toestaan van activiteiten vermeld in bijlage I bij dat verdrag. De implementatie van de internationaalrechtelijke en Europese inspraakverplichtingen vindt plaats door het van toepassing verklaren van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Die verplichting vloeit, voor wat betreft het verdrag van Aarhus, ook voort uit artikel 16.65, derde lid, van de wet, waar geregeld wordt dat er in ieder geval activiteiten aangewezen moeten worden ter uitvoering van het verdrag van Aarhus. In afdeling 3.4 van de Awb is de regeling voor het kunnen indienen van zienswijzen geformaliseerd. Daarbij zijn onder andere regels opgenomen over de termijn voor het indienen van een zienswijze en de mogelijkheid deze schriftelijk of mondeling naar voren te brengen. In de Omgevingswet is aanvullend geregeld dat zienswijzen door een ieder kunnen worden ingediend. Met de algemene bepalingen over besluiten in de Awb, zoals de motiveringsplicht en de eisen aan bekendmaking van het besluit, en het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 van de Awb wordt zo aan de vereisten van het Verdrag van Aarhus en de hiervoor genoemde EU-richtlijnen voldaan.[58]

Als hiervoor beschreven wordt in bijlage I van het verdrag van Aarhus aangegeven voor welke activiteiten inspraak van het publiek vereist is. Deze activiteiten overlappen grotendeels met de mer-richtlijn en de richtlijn industriële emissies. In artikel 16.43 en 16.50 van de wet is al bepaald dat afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is als voor een omgevingsvergunning een MER moet worden gemaakt. In de gevallen dat geen MER moet worden gemaakt, maar inspraak op grond van artikel 24 van de richtlijn industriële emissies inspraak is vereist, biedt artikel 8.22, onder b, van dit besluit de grondslag voor toepassing van de uitgebreide procedure bij de aanvraag om een omgevingsvergunning. Op deze wijze is artikel 6, eerste lid, onder a, van het verdrag van Aarhus geïmplementeerd. Hiermee wordt bovendien uitvoering gegeven aan artikel 16.65, derde lid, van de wet dat bij amendement van het lid De Vries[59] aan de wet is toegevoegd.

[58] Zie ook ABRvS, 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1702.
[59] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 62.

Artikel 6, eerste lid, onder b, van het verdrag van Aarhus, vereist ook inspraak bij activiteiten die een 'aanzienlijk effect' op het milieu kunnen hebben. Deze plicht is niet als zodanig in artikel 8.20 van dit besluit opgenomen, omdat voor de omzetting van deze plicht wordt aangesloten bij de aanwijzing van activiteiten waarvoor een mer-beoordelingsplicht geldt (zie daarvoor hoofdstuk 9 en bijlage V bij dit besluit). Het bevoegd maakt in die gevallen gebruik van de uitkomsten van de mer-beoordeling voor de vraag of bij de voorbereiding van een beslissing op een aanvraag, afdeling 3.4 van de Awb wordt toegepast. Als uit de mer-beoordeling blijkt dat er een aanzienlijk milieueffect kan zijn, ontstaat een mer-plicht. Voor projecten die mer-plichtig zijn, geldt op grond van artikel 16.50 van de wet afdeling 3.4 van de Awb. Als uit de mer-beoordeling blijkt dat de activiteit geen aanzienlijke gevolgen voor het milieu heeft, is inspraak op grond van de mer-richtlijn noch het Verdrag van Aarhus vereist. Met deze werkwijze wordt gewaarborgd dat aan de verplichtingen van het Verdrag van Aarhus wordt voldaan. Voor andere internationaalrechtelijke en Europese verplichtingen die inspraak bij besluitvorming vereisen, wordt voor een nadere toelichting verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 8.22 van dit besluit.

Op basis van de richtlijn industriële emissies, de richtlijn winningsafval en het verdrag van Aarhus, is een uitgebreide voorbereidingsprocedure niet altijd nodig. Voor wijzigingen van een omgevingsvergunning, waarvoor geen aanzienlijke nadelige effecten op de gezondheid van de mens of op het milieu te verwachten zijn, kan de reguliere procedure worden gevolgd. Het is aan het bevoegd gezag te beoordelen of er sprake is van een wijziging die geen aanzienlijke nadelige effecten heeft op de gezondheid van de mens of het milieu. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van een eventuele mer-beoordeling. Bij de aanvraag om een wijziging van een omgevingsvergunning geldt dat voor projecten die zijn aangewezen in bijlage V bij dit besluit een mer-beoordeling gedaan moet worden. Als uit deze mer-beoordeling blijkt dat er geen aanzienlijke nadelige effecten op het milieu te verwachten zijn, kan deze mer-beoordeling gebruikt worden als onderbouwing. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 8.22, vierde lid, van dit besluit.

Reguliere voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning

Het uitgangspunt is dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is bij het voorbereiden van de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Dit zal het geval zijn bij het merendeel van de aanvragen om een omgevingsvergunning. De verantwoordelijkheid van participatie voorafgaand aan de aanvraag voor een omgevingsvergunning ligt bij de initiatiefnemer. Voor de toelichting over participatie bij de omgevingsvergunning wordt verwezen naar paragraaf 3.4.3 van deze nota van toelichting. Dat omgevingsvergunningen met de reguliere procedure worden voorbereid, betekent overigens niet dat vroegtijdige inspraak in het geheel geen rol kan spelen.

Van alle ingekomen aanvragen om omgevingsvergunningen waar de reguliere procedure op van toepassing is, moet een kennisgeving worden gedaan in een dag-, nieuws- of huis-aan-huis blad of op een andere geschikte wijze. Dit geeft iedereen de mogelijkheid om zich op eigen initiatief te melden bij het bevoegd gezag en te vragen om inzage in de aanvraag en betrokkenheid bij de afhandeling.

Op basis van de bij de aanvraag overgelegde gegevens over participatie en overleg met derden, kan het bevoegd gezag bepalen of er een aanvullende vorm van 'horen' van betrokkenen wenselijk is. In hoeverre het wenselijk is om partijen aanvullend de gelegenheid te bieden in te spreken, is aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zal hierbij afwegen of de aanvrager al contact heeft gehad met belanghebbenden, de gevolgen van de activiteit, de verwachting in hoeverre belanghebbenden hiertegen bedenkingen zullen hebben en de afwegingsruimte die het bevoegd gezag heeft bij de te nemen beslissing op de aanvraag.

Mede met het oog op het verdrag van Granada geldt het bovenstaande in het bijzonder voor activiteiten die betrekking hebben op beschermde monumenten. Ook voor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit die strijdig is met het omgevingsplan kan dit van belang zijn. Bij een dergelijke omgevingsvergunning wordt een activiteit toegestaan die afwijkt van de regels in een omgevingsplan, waarbij de geplande activiteiten gevolgen kunnen hebben voor omwonenden. In dat geval kan een inspraakronde gewenst zijn.

Het bevoegd gezag kan op verschillende wijzen betrokkenen 'horen'. Als eerste heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid invulling te geven aan de 'informele zienswijze regeling' van artikel 4:8 van de Awb. Op basis van deze regeling kan het bevoegd gezag, voorafgaand aan of als onderdeel van de reguliere procedure, belanghebbenden in de gelegenheid stellen zienswijzen naar voren te brengen. Zo kan er tijdens vooroverleg met een aanvrager voor gekozen worden om de ontwerpaanvraag, voorafgaand aan de indiening, ter inzage te leggen en belanghebbenden in de gelegenheid te stellen om een zienswijze in te dienen.
Daarnaast kan, indien blijkt dat een partij niet door de aanvrager betrokken is, deze rechtstreeks

benaderd worden. De betrokkene wordt dan alsnog in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze op de het initiatief te geven.
Ook kan aansluitend op de aanvraag aan belanghebbenden een mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen geboden worden. Om hiervoor binnen de reguliere procedure voldoende tijd in te ruimen kan hiertoe de beslistermijn zo nodig worden verlengd tot veertien weken (artikel 16.64, tweede lid, Omgevingswet).

4.7.3 Interbestuurlijk verkeer

In hoofdstuk 8 van dit besluit is nauw aangesloten bij de uitgangspunten van de wet. Eén van de uitgangspunten van de wet is vertrouwen tussen overheden onderling. Overheden worden geacht in staat te zijn belangen af te wegen, waarbij afstemming en samenwerking met andere overheden vanzelfsprekend is. Hierbij hoort ook het tijdig in kennis stellen en informeren van andere overheden bij voornemens tot het nemen van besluiten. Met het opnemen van procedurele bepalingen in dit besluit is daarom zeer terughoudend omgegaan. Bepalingen over overleg tussen overheden worden daarom niet gehandhaafd, tenzij dit nodig is vanwege Europese verplichtingen of gemaakte bestuurlijke afspraken.

Hierna wordt eerst een toelichting gegeven op de toezend-, doorzend- en bestuurlijk overleg verplichtingen uit het oude omgevingsrecht die niet zijn overgenomen in dit besluit. Daarna worden de overlegverplichtingen die wel zijn opgenomen, toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de verplichtingen die voortkomen uit Europese- over internationale verdragen of die voortkomen uit bestuurlijke afspraken.

Uitgangspunten toezend-, doorzend- en bestuurlijk overlegverplichtingen

Bij de stelselherziening geldt als uitgangspunt dat bestuurlijk verkeer niet wordt geregeld. Een veel voorkomende procedurele verplichting uit het voormalige omgevingsrecht zijn specifieke toe- en doorzendverplichtingen. Het voormalige omgevingsrecht bevatte in veel gevallen de verplichting om een aanvraag, een vergunning of een ontwerpbeschikking toe te zenden aan een ander bestuursorgaan. Deze verplichtingen zijn in het Omgevingsbesluit bewust niet overgenomen. Aansluitend hierop vervallen dus ook de bepalingen die regelen dat de Staten-Generaal moet worden geïnformeerd.

Een voorbeeld van een afstemmingsverplichting die niet is opgenomen in dit besluit is het volgende. Om aan omgevingswaarden te kunnen voldoen die (dreigen te) worden overschreden zullen programma's worden vastgesteld. Hierin zullen maatregelen nodig 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 van de wet 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. Het bestuurlijk verkeer en afstemmingsverplichtingen tussen overheden wordt hierbij niet geregeld, conform het uitgangspunt van vertrouwen tussen overheden.

Beoogd wordt om via het Digitaal Stelsel Omgevingswet te garanderen dat alle relevante bestuursorganen toegang hebben tot aanvragen, ontwerpbeschikkingen en vergunningen, en dat het actief toe- en doorzenden waar dat nog nodig is automatisch verloopt via de signaleringsfunctie. Een voorbeeld van een toezendverplichting die via de signaleringsfunctie geautomatiseerd zal worden, is de toezendverplichting voor het bevoegd gezag op basis van artikel 6.13 van het voormalige Besluit omgevingsrecht. Dit artikel bepaalde dat het bevoegd gezag aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (voorheen de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) een afschrift moest sturen van een (wijziging of intrekking van) omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit of voor activiteiten binnen een van rijkswege beschermd stads- of dorpsgezicht.

Europese of internationale overlegverplichtingen

In dit besluit zijn procedurele regels opgenomen ter implementatie, omzetting of uitvoering van EU-richtlijnen of internationale verdragen. Beoogd is om de bepalingen afkomstig uit EU-richtlijnen of internationale verdragen net als voorheen één op één te implementeren.

Met name voor programma's gelden verplichtingen die voortkomen uit richtlijnen. Een groot deel van deze bepalingen ziet op de plicht voor bevoegde autoriteit om te overleggen met andere staten. De overlegverplichting met de bevoegde autoriteit van een andere staat voor de totstandkoming van de programma's is ook van toepassing op de wijzingen ervan. Zo zijn er overlegverplichtingen voor onze minister met autoriteiten van andere staten opgenomen voor programma's voor stroomgebiedsdis-

tricten, de maritieme regio en naburige staten van waterprogramma's, indien de programma's hierop betrekking hebben. Het verschilt dus per programma met welke staat overleg gevoerd moet worden. Bij stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen gaat het bijvoorbeeld om de staten in de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, terwijl het bij het programma van maatregelen voor de mariene strategie voornamelijk om de staten gaat die grenzen aan de Noordzee.

Overlegverplichtingen voor reactieve interventie of instructie

Een andere uitzondering op de regel om geen overlegverplichtingen tussen overheden onderling op te nemen, is de afspraak met de decentrale overheden om te regelen dat voorafgaand aan het geven van een instructie met het desbetreffende bestuursorgaan overleg wordt gevoerd.

In artikel 16.21, van de wet, is bepaald dat provincies kunnen besluiten dat een onderdeel van een omgevingsplan geen deel daarvan uitmaakt. Van deze bevoegdheid kunnen ze gebruikmaken onder de voorwaarden dat een omgevingsplan strijdig is met een provinciaal belang en als gedeputeerde staten op het omgevingsplan een zienswijze hebben ingediend en die zienswijze is niet in het omgevingsplan overgenomen.

Onder de voormalige Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) was voorafgaand overleg met het college van burgemeester en wethouders geen vereiste bij gebruik van de reactieve interventiemogelijkheid van de provincie. Dit in tegenstelling tot bij het geven van een proactieve aanwijzing door de provincie. In dit besluit is de plicht opgenomen tot bestuurlijk overleg voorafgaand aan de inzet van de interventiebevoegdheid (artikel 16.21 van de wet). Dit om te voorkomen dat het betreffende gemeentebestuur verrast wordt met een gegeven aanwijzing. Deze plicht vergroot de voorspelbaarheid van de reactieve interventiebevoegdheid. Deze regel is opgenomen wegens de wens van decentrale overheden.

Ook bij instructies geldt de plicht tot het voeren van bestuurlijk overleg. Een instructie is vergelijkbaar met de figuur van de proactieve aanwijzing van artikel 4.2 (provincie) en artikel 4.4 (Rijk) Wro en artikel 3.12 (provincie) en artikel 3.13 (Rijk) van de voormalige Waterwet. Onder de voormalige Wro bestond de plicht tot het voeren van overleg met het college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten. Onder de voormalige Waterwet werd het bestuur van het waterschap of gedeputeerde staten in de gelegenheid gesteld om hun gevoelen over een voorgenomen aanwijzing kenbaar te maken. Afhankelijk van de instructie kan onder dit stelsel bestuurlijk overleg gevoerd worden met het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad, het dagelijks of het algemeen bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten of provinciale staten.

4.7.4 Procedurele regels kennisgeving

In de wet zijn regels opgenomen die bepalen dat kennis gegeven moet worden van het voornemen tot het vaststellen van een omgevingsplan en het voornemen om een verkenning uit te voeren voor een projectbesluit. Ook moet op basis van de wet bij de reguliere voorbereidingsprocedure kennis gegeven worden van de aanvraag om een omgevingsvergunning. In dit besluit zijn in aanvulling op de wet verplichte kennisgevingen opgenomen en zijn aanvullende eisen aan reeds verplichte kennisgevingen gesteld. Hierna zal nader op de kennisgeving bij besluiten en over kennisgeving bij activiteiten worden ingegaan.

De wijze waarop kennisgeving plaatsvindt, is in overeenkomst met de eisen die de Awb stelt in afdeling 3.6 Awb over bekendmaking en mededeling van besluiten. De Awb verplicht op dit moment nog geen bekendmakingen via de elektronische weg. Daarom zijn er vooralsnog in dit besluit geen verplichtingen opgenomen om op elektronische wijze bekend te maken. Wel is het voornemen om bij Invoeringsbesluit regels op te nemen over elektronische bekendmaking van milieueffectrapportage voor projecten. Het staat overheden natuurlijk vrij om ook via elektronische weg besluiten bekend te maken en mee te delen.

In dit besluit zijn soms aanvullende eisen aan de kennisgeving gesteld. Zo is in artikel 8.1 opgenomen dat bij de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen moet worden aangeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.[60] Voor een nadere toelichting over dit artikel en participatie in het algemeen wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting en naar paragraaf 3.4 van deze nota van toelichting.

Voor een deel van de activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving geldt een meldplicht. De

[60] *Kamerstukken II* 2015/16, 33 118, nr. 62.

reactie van het bevoegd gezag op een melding is geen besluit en daarom is afdeling 3.6 van de Awb niet van toepassing. Om omwonenden en andere belanghebbenden te informeren over deze melding, is in artikel 8.18, eerste lid, van dit besluit een verplichte kennisgeving van deze melding opgenomen. De kennisgeving kan voor omwonenden aanleiding zijn een verzoek om handhaving te doen of een verzoek om maatwerkvoorschriften te stellen. Deze kennisgeving geschiedt in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Het bevoegd gezag bepaalt dus zelf wat de meest geschikte wijze van de kennisgeving is. Dit kan bijvoorbeeld ook publicatie op het internet zijn. Aanbevolen wordt om, naast elektronische publicatie, de kennisgeving ook op de klassieke wijze bekend te maken.

Voor maatwerkvoorschriften geldt dat deze altijd tot een belanghebbende zijn gericht. Daarom worden deze, op basis van de Awb, alleen bekendgemaakt door toezending aan die belanghebbende. Om ook bij maatwerkvoorschriften de omwonenden en ander belanghebbenden te informeren, is in het tweede lid van artikel 8.18 de verplichting tot kennisgeving van maatwerkvoorschriften opgenomen.

4.7.5 Verstrekken en beschikbaar stellen van gegevens

Hoofdstuk 10 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat regels over monitoring en informatie. Dit hoofdstuk betreft regels over gegevensverzameling, gegevensbeheer, toegang tot gegevens, kaarten en verslagen over de fysieke leefomgeving. Monitoring is een centraal onderdeel in de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving. Op basis van monitoring wordt vastgesteld of aan een omgevingswaarde wordt voldaan of dat een beleidsdoel is gehaald.

Met de Omgevingswet worden monitorings- en informatieverplichtingen geregeld die voortkomen uit internationale verdragen, Europese richtlijnen en verordeningen. Voor een toelichting op monitoring- en informatieverplichtingen die voortkomen uit internationale en nationale verplichtingen wordt verwezen naar de toelichting in paragraaf 2.3.5 en hoofdstuk 13 van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving. De procedurele bepalingen voor monitoring en informatie uit het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn in dit besluit opgenomen.

In dit besluit worden twee soorten procedurele regels over monitoring opgenomen. De eerste soort regels heeft betrekking op het verstrekken van gegevens aan de verantwoordelijke beheerders van deze gegevens. De tweede soort bepalingen ziet op het beschikbaar stellen van gegevens aan anderen, dan wel openbaar maken van deze gegevens. Hierbij worden de gegevens zoveel mogelijk beschikbaar gesteld in de vorm van open data. Dit is zo in de wet bepaald als gevolg van het amendement Veldman/Dik-Faber[61]. Het doel hiervan is dat gegevens die beschikbaar zijn zo goed mogelijk worden ontsloten voor publiek en professionals. Dit bevordert hergebruik van gegevens in besluitvormingstrajecten.

In het Besluit kwaliteit leefomgeving is ervoor gekozen om de regels in het hoofdstuk over monitoring en informatievoorziening thematisch te ordenen. Hierna zal per thema uit dat besluit ingegaan worden op de procedurele bepalingen voor gegevensverstrekking en beschikbaarstelling die in dit besluit zijn opgenomen.

Veiligheid

Dit onderwerp omvat monitoringsregels en informatieverplichtingen voor externe veiligheid en voor waterveiligheid.

In afdeling 10.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is de juridische basis voor het Register risicosituaties gevaarlijke stoffen opgenomen. Dit is een landelijk register van activiteiten met externe veiligheidsrisico's. Het doel van het register is ten eerste overheden te ondersteunen bij besluitvorming over met name omgevingsplannen en -vergunningen. Ten tweede biedt het burgers en bedrijven informatie, zodat zij zich een beeld kunnen vormen van risico's van gevaarlijke stoffen in hun omgeving. De informatie over gevaarlijke stoffen wordt voor hen toegankelijk gemaakt via de Risicokaart. Deze Risicokaart is geregeld in de ministeriële regelgeving onder de Wet veiligheidsregio's. De Risicokaart valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie.

In dit besluit is geregeld dat bestuursorganen verplicht zijn gegevens en wijzigingen van de gegevens te verzamelen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de risico's. Dit zoals beschreven in paragraaf 8.1.4.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Het gaat hier om de soort stoffen, hoeveelheden en de specifieke locatie van de externe veiligheidsrisico's. Het betreft risicovolle activiteiten

[61] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 88.

waarvoor een omgevingsvergunning is verleend en risicovolle activiteiten waarvoor een melding is gedaan. Als risicovolle activiteiten zijn ook het transporteren van gevaarlijke stoffen door buisleidingen of over het water, het spoor of de weg aangemerkt.

In paragraaf 10.1.2.2 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten geregeld. De verplichting om op het niveau van het stroomgebiedsdistrict zogenoemde overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten op te stellen, vloeit voort uit de richtlijn overstromingsrisico's (zie paragraaf 8.15 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[62]). Het doel is burgers, bedrijven en overheden inzicht te geven in dit deel van het veiligheidsbeleid, zodat ze zich een beeld kunnen vormen van de risico's in hun omgeving. Voor dit onderwerp zijn nog geen procedurele regels over het verstrekken of kenbaar maken van gegevens opgenomen. In hoofdstuk 8 van dit besluit zijn artikelen gereserveerd voor procedurele regels over het beschikbaar stellen van overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten. Het voornemen is de regels over overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten bij Invoeringsbesluit toe te voegen.

Milieu en gezondheid

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn monitoring en informatieregels voor milieu en gezondheid opgenomen in hoofdstuk 10. In dit besluit zijn daarvoor de verplichtingen over gegevensverstrekking en het beschikbaar stellen van gegevens opgenomen voor lucht, stedelijk afvalwater en zwemwater, geluid, bodem en het Pollutants Release Transfer Register (PRTR).

• Lucht

Artikel 20.4 van de wet draagt op om in ieder geval regels te stellen over de uitvoering van monitoring voor de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht. Het doel is inzicht te bieden en tijdig dreigende overschrijdingen van omgevingswaarden te signaleren, zodat programma's met maatregelen kunnen worden opgezet.

De monitoring van de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit vindt plaats op basis van een basissysteem van meten en rekenen. Voor heel Nederland worden kaarten met grootschalige concentraties (GCN-kaarten) opgesteld. Daarnaast worden ook meer verfijnde berekeningen uitgevoerd, aanvullend op de landelijke metingen en GCN-kaarten. Om in de aandachtsgebieden meer verfijnde berekeningen te kunnen uitvoeren, is lokale informatie vereist over de luchtkwaliteit in de aandachtsgebieden.

In dit besluit is daarom geregeld dat het college van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten in een aandachtsgebied informatie over de luchtkwaliteit verzamelen voor de Minister van Infrastructuur en Milieu. De uitvoering van de landelijke monitoring op basis van zowel metingen en GCN-kaarten, als verfijnde berekeningen in de aandachtsgebieden, worden gecoördineerd door deze Minister.

• Zwemwater

Op basis van de zwemwaterrichtlijn zijn gedeputeerde staten verplicht jaarlijks een onderzoek in te stellen naar de veiligheid bij het zwemmen op de zwemlocaties. Ook de hygiëne van zwemlocaties valt onder de reikwijdte van dit veiligheidsonderzoek.

In dit besluit is uitvoering gegeven aan artikel 12 van de zwemwaterrichtlijn, dat voorschrijft dat het publiek tijdens het badseizoen op een gemakkelijk toegankelijke wijze wordt geïnformeerd over onder andere de actuele indeling van zwemlocaties en elk zwemverbod of negatief zwemadvies. Gedeputeerde staten doen dit door het plaatsen van borden in de nabijheid van de zwemlocaties. Daarnaast wordt er via internet een register ontsloten voor het publiek dat informatie bevat over alle aangewezen zwemlocaties. Deze informatie kan door personen worden gebruikt die mogelijk een zwemlocatie willen bezoeken en zich willen informeren. De belangrijkste informatie op het internet is ook in andere talen te raadplegen met het oog op bijvoorbeeld buitenlandse bezoekers. (Zie voor meer informatie over het register www.zwemwater.nl of de app 'Zwemwater'.)

• Stedelijk afvalwater

De Minister van Infrastructuur en Milieu stelt op grond van artikel 10.21 van het Besluit kwaliteit leefomgeving iedere twee jaar een rapport op waarin de stand van zaken wordt beschreven over de

[62] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 339.

afvoer van stedelijk afvalwater en slib. In dit besluit is geregeld dat de waterschappen, die verantwoordelijk zijn voor de zuivering van het stedelijk afvalwater, deze gegevens aanleveren. Ook is geregeld dat het rapport langs elektronische weg beschikbaar wordt gesteld door de Minister.

• Geluid

Vanuit Europese verplichtingen moeten geluidsbelastingkaarten worden opgesteld. Het doel is het inzichtelijk maken van de ontwikkeling van de geluidsbelasting op geluidsgevoelige locaties voor de actieplannen voor geluid. Voor deze kaarten is het nodig dat bevoegde bestuursorganen kunnen beschikken over gegevens van beheerders van die gegevens. Het betreft dan gegevens van zowel private beheerders als gegevens van andere bestuursorganen. Daarom zijn voor het opstellen van geluidbelastingkaarten regels opgenomen over het verstrekken van gegevens. Daarnaast is in hoofdstuk 8 van dit besluit een artikel gereserveerd om procedurele regels te stellen over overleg bij actualisatie van geluidbelastingkaarten.

• Bodem

In paragraaf 5.2.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving is geregeld dat bij de beëindiging van mogelijk bodembedreigende activiteiten een eindsituatiebodemonderzoek plaats vindt. En de richtlijn industriële emissies eist dat noodzakelijk gebleken maatregelen openbaar worden gemaakt.

Op grond van artikel 24 van de richtlijn industriële emissies is het bevoegd gezag verplicht relevante informatie ter beschikking van het publiek te stellen over de maatregelen die de exploitant bij de definitieve stopzetting van de activiteiten heeft genomen gericht op de verwijdering, beheersing, inperking of vermindering van bodembedreigende stoffen. Het doel is inzicht te geven in dit specifieke onderdeel van het bodembeleid. In dit besluit zijn regels over beschikbaar stellen eindonderzoek bodem opgenomen. Deze regeling vormt een beleidsneutrale omzetting van artikel 5.7, zesde lid, van het Besluit omgevingsrecht.

• PRTR

In het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn verplichtingen opgenomen die er op gericht zijn inzicht te bieden in specifieke onderdelen van het beleid. Zo biedt het Pollutants Release Transfer Register (PRTR) inzicht in de emissies van grote individuele bedrijven. Een beschrijving van de PRTR-verordening staat in paragraaf 8.10 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[63]. Bedrijven die onder de reikwijdte van de verordening vallen moeten gedurende het jaar hun emissies en afval registreren. Onder de 91 stoffen waarvan de uitstoot onder de reikwijdte van de verordening valt, zijn ook de 10 emissies van stoffen die onder nec-richtlijn of het VN-Raamverdrag Klimaatverandering[64] vallen. Bij het overschrijden van de drempelwaarde voor de uitstoot rapporteren die bedrijven over hun emissies in het daarop volgende jaar. Het bevoegd gezag ziet toe op de juistheid, consistentie en geloofwaardigheid van de rapportages door de bedrijven. De lidstaten moeten de gegevens rapporteren aan de Europese Commissie en deze gegevens in een nationaal register opnemen dat via internet openbaar toegankelijk is. Uiteindelijk voegt de EU alle informatie samen tot een Europees register.

Met de gegevens uit het landelijk register berekenen kennisinstellingen, zoals TNO of Alterra, emissiefactoren per bedrijfstak. Voor de emissie inventarisaties worden de emissiefactoren vermenigvuldigd met de verwachte economische ontwikkelingen op grond van vooral CBS-cijfers en cijfers van brancheverenigingen. Daarom is met regels over de gegevensverzameling voor dit landelijke register invulling gegeven aan de opdracht in de wet om in de gegevensverzameling te voorzien voor de uitvoering van de PRTR-verordening en de nec-richtlijn.

In dit besluit zijn zowel procedurele bepalingen over de verstrekking van PRTR-gegevens als over de beschikbaarstelling ervan opgenomen. Voor de toelichting wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij dit besluit.

Werelderfgoed

In de wet is een bepaling opgenomen over internationale monitoring- en informatieverplichtingen voor het werelderfgoed. Artikel 20.7, onder e, van de wet bevat de opdracht de gegevensvoorziening

[63] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 336.
[64] Het op 9 mei 1992 te New York ondertekende Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1992, 189). Het VN-Raamverdrag klimaatverandering definieert een internationaal raamwerk waarbinnen regeringen gezamenlijk acties kunnen nemen om de uitdagingen van het veranderend klimaat op aarde te kunnen pareren.

te waarborgen voor de zesjaarlijkse rapportages aan het werelderfgoedcomité over de wettelijke en bestuurlijke voorzieningen die zijn getroffen en andere maatregelen die zijn genomen voor de toepassing van het werelderfgoedverdrag[65], en over de daarbij opgedane ervaring. Daarnaast hebben de lidstaten ook de plicht het werelderfgoedcomité onmiddellijk op de hoogte te brengen van mogelijke ontwikkelingen die de instandhouding van de uitzonderlijke universele waarde van een werelderfgoed kunnen bedreigen[66].

In dit besluit wordt de gegevensverzameling voor rapportage over en monitoring van werelderfgoederen in Nederland ten behoeve van het werelderfgoedcomité geregeld. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) coördineert voor de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de bijdragen van beheerders – de zogeheten 'siteholders' – van de werelderfgoederen en bevoegde overheden aan de rapportages van het werelderfgoedcomité. Dit doen zij voor zover de RCE niet zelf over de gegevens van de staat van het erfgoed beschikt. Van het molencomplex Kinderdijk-Elshout is bijvoorbeeld de Stichting Werelderfgoed Kinderdijk de beheerder. De RCE moet ook zorgen dat mogelijke bedreigingen voor werelderfgoed tijdig worden onderkend. Maar op de eerste plaats moeten beheerders alert zijn op mogelijke signalen. Zodra 'siteholders' op de hoogte raken van een belangrijke toename van de ernst of urgentie van een mogelijk bedreiging voor hun erfgoed, geven zij dat onmiddellijk door aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Deze verdragsverplichtingen waren niet eerder wettelijk geregeld, maar in dit besluit is voorzien in een rechtstreekse verplichting voor de beheerder van cultureel erfgoed die gegevens aan deze minister te verstrekken. Ook bestuursorganen die door een aanvraag voor een omgevingsvergunning, bij het verzamelen van informatie voor een besluit of een melding van een activiteit op de hoogte raken van een mogelijke bedreiging voor erfgoed moeten dat gegeven doorgeven aan de deze minister.

4.7.6 Wijzigingen

- In verband met het terughoudend opnemen van procedurele bepalingen komt een aantal typen bepalingen niet meer terug in het omgevingsstelsel. Het gaat daarbij om mededelingen, toe- en doorzendverplichtingen en bepaalde overlegverplichtingen. Dit betreft bijvoorbeeld overlegverplichtingen uit de voormalige Planwet verkeer en vervoer en mededelingsverplichtingen uit de voormalige Wet inzake de luchtverontreiniging.
- Veel EU-richtlijnen, zoals de richtlijn overstromingsrisico's, de richtlijn luchtkwaliteit en de kaderrichtlijn water kennen vergelijkbare procedurele stappen bij de totstandkoming en herziening van programma's. Eerder stonden deze procedureregels verspreid over onder meer de Wet milieubeheer, de Waterwet en het Waterbesluit. De bepalingen uit deze richtlijnen zijn gestroomlijnd en gesystematiseerd in de procedurele bepalingen over programma's.
- De uitgebreide voorbereidingsprocedure is voor een beperkter aantal activiteiten dan onder de voormalige Wabo het geval was, aangewezen bij de voorbereiding van een omgevingsvergunning.
- Bij het werelderfgoed zijn de bestaande afspraken tussen de beheerders en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed gecodificeerd.

4.7.7 Effecten

- Het bevoegd gezag is verplicht om bij de vaststelling van een omgevingsvisie, programma of omgevingsplan aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en andere bestuursorganen zijn betrokken bij de voorbereiding van het besluit. De inrichting van het participatieproces blijft aan bestuursorganen. Participatie draagt bij aan betere besluiten en minder gerechtelijke procedures.
- De proceduretijd voor een groot aantal omgevingsvergunningen is verkort door het voorschrijven van de reguliere procedure. De verkorte proceduretijd betekent in de praktijk dat voor een groot aantal vergunningaanvragen, bijvoorbeeld voor milieubelastende activiteiten, initiatiefnemers sneller duidelijkheid hebben of zij een omgevingsvergunning krijgen en dus sneller hun activiteit kunnen gaan uitvoeren.
- Door de uniformering van de implementatie van vergelijkbare procedureregels uit de EU-richtlijnen zijn de procedures beter toepasbaar en inzichtelijker.

[65] De vertaling van artikel 29 van het werelderfgoedverdrag is overgenomen uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, onderdeel 8.23, blz. 345.
[66] Zie paragraaf 8.23 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.

4.8 Milieueffectrapportage

4.8.1 Inleiding

Hoofdstuk 9 van het Omgevingsbesluit gaat over de milieueffectrapportage voor plannen en programma's en voor projecten.

In paragraaf 4.8 en 4.9 van deze toelichting wordt gebruik gemaakt van afkortingen. Als de procedure voor het opstellen van de milieueffectrapportage wordt bedoeld, wordt gesproken over de mer. Onderdeel van de mer is het maken van een milieueffectrapport, dat wordt afgekort als het MER.

De Omgevingswet bevat regels over het beschermen en benutten van de gehele fysieke leefomgeving. Dat is een breder bereik dan van de Wet milieubeheer, waar de mer-regelgeving voorheen in was opgenomen. Dat heeft echter geen gevolgen voor de reikwijdte van de regelgeving voor de mer. De reikwijdte van 'milieu' in milieueffectrapportage wordt bepaald door de twee Europese richtlijnen: de smb-richtlijn en de mer-richtlijn. Deze reikwijdte is heel breed en omvat ook aspecten zoals gezondheid, externe veiligheid, gevolgen voor drinkwater, cultureel erfgoed en natuur. Het is tegelijkertijd wel smaller dan de fysieke leefomgeving, omdat aspecten als bouwwerken en infrastructuur er niet onder vallen.

In hoofdstuk 16 van de Omgevingswet zijn de belangrijkste keuzes van de mer opgenomen, zoals de generieke aanwijzing van plannen en programma's waarvoor een mer verplicht is en de verplichte advisering bij mer voor een plan of programma door de Commissie voor de milieueffectrapportage.

In dit besluit wordt verder invulling gegeven aan de procedure over de mer. Net als de wet maakt dit besluit een splitsing tussen de mer voor plannen en programma's en de mer voor projecten. Daarnaast is een afdeling toegevoegd over de grensoverschrijdende mer. Hierin zijn de verplichtingen opgenomen die op grond van het verdrag van Espoo en het SEA-protocol gelden wanneer sprake kan zijn van grensoverschrijdende milieueffecten.

4.8.2 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's

De mer voor plannen en programma's is op hoofdlijnen in de Omgevingswet opgenomen. De wet regelt onder meer:

- generieke aanwijzing van plannen en programma's die mer-plichtig zijn. Dit zijn plannen en programma's die een kader vormen voor mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten en plannen waarvoor een passende beoordeling op grond van de Wet natuurbescherming moet worden gemaakt (artikel 16.36, eerste en tweede lid, van de wet);
- introductie van plan-mer-beoordeling, inclusief te gebruiken criteria en raadpleging (artikel 16.36, derde en vierde lid, van de wet);
- verplichte advisering door de Commissie voor de mer over het plan-MER (artikel 16.39 van de wet);
- verplicht toepassen van afdeling 3.4 Awb bij de voorbereiding van een mer-plichtig plan of programma (artikel 16.40 van de wet).
  De verplichte kennisgeving bij de start van de plan-mer is vervallen.
  In dit besluit zijn op vier onderwerpen nadere regels opgenomen, die hieronder nader toegelicht worden. Het gaat om:
- plan-mer-beoordeling (op grond van artikel 16.88, eerste lid, onder e, en artikel 16.36, zesde lid, onder a, van de wet);
- procedure advies vragen aan de Commissie voor de mer (op grond van artikel 16.39, tweede lid, van de wet);
- de inhoudseisen van het plan-MER (op grond van artikel 16.42, van de wet);
- eisen aan de besluitvorming en inhoud van een plan of programma als gevolg van de gevoerde mer (op grond van artikel 16.88, eerste lid, onder b, van de wet).

Niet alle grondslagen die op grond van de Omgevingswet nadere regels op het niveau van AMvB eisen, zijn in het Omgevingsbesluit ingevuld. Bij een aantal grondslagen is gebleken dat het niet mogelijk was om nadere regels van betekenis te stellen. Beoogd is dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet deze grondslagen zijn komen te vervallen of facultatief zijn gemaakt. Bij de regels over de mer voor plannen of programma's gaat het om artikel 16.36, zesde lid, onder b, en artikel 16.38, tweede lid, van de wet.

Daarnaast is gebleken dat de Omgevingswet een grondslag ontbeert voor het stellen van regels voor monitoring bij de mer. Ook in de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld om in de wet een grondslag op te nemen voor monitoring, die in het Invoeringsbesluit zal worden uitgewerkt.

Beoogd is dat dit onderwerp op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit ingebouwd is in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit.

Plan-mer-beoordeling

De plan-mer-beoordeling is een beoordeling of een plan of programma aanzienlijke milieugevolgen kan hebben. Als dat het geval is, is het mer-plichtig. De plan-mer-beoordeling is als instrument vergelijkbaar met de mer-beoordeling voor projecten. In de Omgevingswet is vastgelegd welke criteria gelden voor de beoordeling, namelijk de criteria zoals die zijn opgenomen in bijlage II bij de smb-richtlijn. Dit zijn twee hoofdcriteria:

- de kenmerken van het plan of programma (zoals de invloed op andere plannen en programma's en de relevante milieuproblemen);
- de kenmerken van de effecten en van de gebieden die kunnen worden beïnvloed (zoals de waarschijnlijkheid, duur, frequentie en omkeerbaarheid van de effecten en het ruimtelijk bereik van de effecten).

Dit besluit vult de plan-mer-beoordeling op twee onderdelen aan.

Ten eerste is geregeld dat de uitkomst en de motivering van de plan-mer-beoordeling aan het publiek kenbaar wordt gemaakt, doordat deze uitkomst en motivering in het (ontwerp-)plan of -programma moet worden opgenomen.

Ten tweede is invulling gegeven aan de bij amendement aan artikel 16.36, zesde lid, van de wet toegevoegde grondslag voor de toepassing van de plan-mer-beoordeling[67]. De invulling biedt een verduidelijking over wanneer sprake kan zijn van 'kleine gebieden op lokaal niveau' of 'kleine wijzigingen' en dus wanneer de plan-mer-beoordeling kan worden toegepast. De regels zijn gebaseerd op de door de Europese Commissie opgestelde handleiding over artikel 3, derde lid, van de smb-richtijn en jurisprudentie van het Hof van Justitie.[68] Uit de gebruikte formulering van 'kleine gebieden op lokaal niveau' blijkt dat het niet kan gaan om regionaal of nationaal niveau. Om die reden is de toepassing van een plan-mer-beoordeling alleen toegestaan aan gemeenten en alleen als de aanpassingen aan het plan of programma betrekking hebben op een klein gebied ten opzichte van hun hele grondgebied. Voor het beoordelen of sprake is van 'een kleine wijziging' zijn de criteria uit de genoemde handreiking overgenomen. Daarnaast blijft de specifieke situatie van een plan of programma van belang.

Ook is in dit artikel geregeld dat een plan-mer-beoordeling niet mag plaatsvinden als het plan een kader vormt voor een in bijlage V aangewezen mer-plichtig project. In dat geval zijn aanzienlijke milieugevolgen namelijk niet uit te sluiten en is een plan-mer altijd vereist.

Procedure advies vragen aan de Commissie voor de mer

De Commissie voor de mer is een adviseur in de zin van artikel 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht, daarom gelden ook de regels van afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij de plan-mer is het verplicht om een toetsingsadvies van de Commissie voor de mer te vragen. Dit is al in de Omgevingswet bepaald. In dit besluit is vastgelegd dat de Commissie uiterlijk op het moment van de terinzagelegging van het MER in de gelegenheid wordt gesteld om te adviseren en vervolgens zes weken heeft voor het uitbrengen van het advies. Dit is de termijn voor de *advisering*. Om daadwerkelijk 'in de gelegenheid te zijn' te adviseren, spreekt het voor zich dat van tevoren met de Commissie voor de mer contact wordt opgenomen over komende adviesvragen. Voordat de termijn van zes weken kan starten, moet immers een onafhankelijke werkgroep worden geformeerd en moet de vergoeding voor het advies zijn geregeld.

De inhoudseisen van het plan-MER

In dit besluit zijn regels opgenomen over de inhoud van het plan-MER. Om nauwer aan te sluiten bij de tekst van de smb-richtlijn zijn de inhoudseisen van het plan-MER opnieuw geformuleerd. De inhoudseisen zijn overgenomen uit bijlage I bij de smb-richtlijn en deze zijn aangevuld met relevante delen uit artikel 5 van die richtlijn.

---

[67] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 81.

[68] http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_nl.pdf en HvJ EU 21 december 2016, C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus).

Eisen aan de besluitvorming en inhoud van een plan of programma als gevolg van de mer

De mer is een hulpmiddel om te komen tot goede besluitvorming. Het resultaat moet daarom worden meegenomen in de besluitvorming. Daarnaast moet het resultaat een plaats krijgen in het opgestelde plan of programma. Dit is geregeld in dit besluit. In het plan of programma moet worden aangegeven hoe de milieuoverwegingen zijn betrokken in het plan of programma, waarom is gekozen voor het plan of programma in relatie tot de in het MER beschreven alternatieven en op welke wijze invulling wordt gegeven aan de monitoringsverplichting.

4.8.3 Milieueffectrapportage voor projecten

De mer voor projecten is op hoofdlijnen in de Omgevingswet opgenomen. De wet regelt:
- één procedure voor de mer-beoordeling (artikel 16.43 van de wet);
- alleen advies reikwijdte en detailniveau op aanvraag van de initiatiefnemer (artikel 16.46 van de wet);
- facultatieve advisering Commissie voor de mer bij project-mer (artikel 16.47 van de wet);
- verplicht alternatievenonderzoek bij project-mer (artikel 16.52, tweede lid, van de wet);
- verplicht toepassen van afdeling 3.4 Awb bij de voorbereiding van een mer-plichtig project (artikel 16.50 van de wet);
- definitie van 'project' is opgenomen in de bijlage bij de wet, in onderdeel A.

In dit besluit zijn nadere regels opgenomen over:
- de aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten en besluiten (artikel 16.43, eerste lid, en artikel 16.88, eerste lid, onder e, van de wet). Hieronder wordt dit onderwerp nader toegelicht.

Aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten in één lijst

De aanwijzing van projecten waarvoor een mer-plicht of een mer-beoordeling geldt, is in bijlage V bij dit besluit in één lijst geïntegreerd. Dit leidt tot een vereenvoudiging en een verbetering van het gebruiksgemak ten opzichte van de twee afzonderlijke lijsten zoals die waren opgenomen in de bijlage, onderdelen C (voor de mer-plicht) en D (voor de mer-beoordeling), bij het voormalige Besluit milieueffectrapportage.

De twee afzonderlijke lijsten kenden een vergelijkbare indeling, te weten allebei vier kolommen met daarin respectievelijk de projectcategorie, de drempel voor de mer-plicht of de mer-beoordelingsplicht, de relevante plannen en de relevante besluiten. Deze acht kolommen konden in elkaar worden geschoven, omdat:
- De wijze van aanwijzing van mer-plichtige plannen en programma's in de wet generiek is geregeld. Dat betekent dat in dit besluit geen specifieke plannen of programma's per project meer hoeven te worden aangewezen. Daarmee konden twee kolommen vervallen (één in elke lijst).
- De projecten van onderdeel C overlapten geheel met de projecten in onderdeel D. Door uit te gaan van de lijst in onderdeel D, kon één kolom (de projecten van onderdeel C) vervallen.
- Indien een project zowel in onderdeel C als in onderdeel D was opgenomen, waren de aangewezen besluiten gelijk. Doordat de projecten in elkaar konden worden geschoven, kon daarmee ook één kolom (de aangewezen besluiten) vervallen.

Met deze aanpassingen is één nieuwe lijst met vier kolommen ontstaan. Door de integratie is veel overzichtelijker weergegeven wat de eisen zijn voor een project ten aanzien van mer(-beoordeling).

Naast deze integratie van twee lijsten is ook de volgorde van de projecten aangepast. Voor de volgorde van de projecten in bijlage V bij dit besluit is aansluiting gezocht bij de indeling van bijlage II bij de mer-richtlijn, die omschreven kan worden als een doelgroepindeling. Bijlage V bij dit besluit kent dertien categorieën waarin de projecten zijn ondergebracht, waaronder de energie-industrie, chemische industrie en raffinage, afval- en afvalwaterbeheer, infrastructuur en ruimte en toerisme, sport en recreatie. Voor de naamgeving van de categorieën is aansluiting gezocht bij de beschrijvingen van de activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving. Met deze aanpassing is ook de toegankelijkheid van de regelgeving sterk verbeterd.

De aanwijzing voor de mer-plicht is gelijk gebleven. De aanwijzing voor de mer-beoordelingsplicht blijft ook bestaan, alleen dan zonder een drempel. Uit de consultatiereacties bleek dat met name de mogelijke gevolgen voor de keuze voor één procedure voor de mer-beoordeling in de wet in samenhang met het laten vervallen van de drempels voor de aanwijzing van de mer-beoordeling vragen opriepen. Daarom wordt daar nog iets dieper op ingegaan.

De voormalige regelgeving kende sinds 1 april 2011 twee procedures voor de mer-beoordeling, de

formele mer-beoordeling en de vormvrije mer-beoordeling.[69] Welke procedure van toepassing was, werd bepaald door de drempelwaarden, zoals opgenomen in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, in kolom 2 van onderdeel D. Boven de drempel gold de formele mer-beoordeling, daaronder de vormvrije mer-beoordeling. De drempels vormden een scheiding tussen de twee (procedurele) varianten van de mer-beoordeling en waren niet van invloed op de vraag óf er een mer-beoordeling moest plaatsvinden. Door over te stappen naar één procedure voor de mer-beoordeling konden de drempels vervallen.[70]

Voor deze nieuwe procedure voor de mer-beoordeling is in de memorie van toelichting bij de wet[71] aangegeven dat dit een vereenvoudigd systeem zal zijn, met een betere aansluiting bij de mer-richtlijn. Kort gezegd betekent dat, dat de vormvrije mer-beoordeling zoals die sinds 16 mei 2017 is vormgegeven, als uitgangspunt dient voor de nieuwe procedure. Dit is inclusief de aanpassingen die nodig waren als gevolg van de wijzigingsrichtlijn mer, zie hiervoor onderstaande tekst onder 'Nog te implementeren regels'.

Dit besluit bevat ook enkele bepalingen over het gebruik van de bijlage. Een toelichting hierop is te vinden in de artikelsgewijze toelichting.

Nog te implementeren regels

Een aantal nadere regels die gezien de grondslagen in de Omgevingswet moest of kon worden gesteld, is niet ingevuld. Dit had twee oorzaken.

Ten eerste was het niet altijd mogelijk om nadere regels van betekenis op te stellen. Voorgesteld is, dat op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit via de Invoeringswet Omgevingswet deze grondslag facultatief is gemaakt. Bij de regels over de mer voor projecten gaat het om artikel 16.46, derde lid, van de wet.

Ten tweede is een aantal nadere regels niet ingevuld, omdat de inhoud daarvan voor een groot deel afhankelijk was van de implementatie van de 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 (PbEU 2014, L 124) (wijzigingsrichtlijn mer). Omdat de wijzigingsrichtlijn mer eerder geïmplementeerd moest zijn dan de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet, was het nodig hiervoor nog een apart wetsvoorstel te maken. De wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van 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 (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) is per 16 mei 2017 in werking getreden.[72] De wijziging van het Besluit milieueffectrapportage is op het moment van schrijven van deze toelichting gepubliceerd in het Staatsblad[73]. De inwerkingtreding wordt bij apart Kb geregeld. Beoogd is dat de implementatie van de wijzigingsrichtlijn mer op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet is toegevoegd.

Hierna wordt kort ingegaan op de beoogde wijzigingen in verband met de implementatie van de wijzigingsrichtlijn in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit met zich brengen.

• Regels ontheffing

Artikel 2, vierde lid, onder b, van de mer-richtlijn vereist dat de gegevens die zijn verzameld over het project en redenen van de ontheffing ter beschikking worden gesteld van het betrokken publiek. Deze informatievoorziening zal worden geregeld.

• Inhoud mededeling voornemen

Degene die voornemens is een besluit aan te vragen voor een project dat mer-(beoordelings)plichtig is, moet daarvan mededeling doen aan het bevoegd gezag (artikel 16.45 van de wet). Met het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt beoogd te regelen dat bij een mer-beoordelingsplichtig

[69] Zie Stb. 2001, 102. De vormvrije mer-beoordeling was opgenomen in artikel 2, vijfde lid van het Besluit milieueffectrapportage.
[70] De drempels vormden ook de scheiding tussen de plan-mer-plicht en een (impliciet geregelde) plan-mer-beoordeling. De wet introduceert expliciet de plan-mer-beoordeling in overeenstemming met de mogelijkheden die de smb-richtlijn daarvoor biedt (artikel 16.36 van de wet), zodat ook die functie overbodig is geworden.
[71] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3. blz. 222.
[72] Stb. 2017, 30 en Stb. 2017, 169.
[73] Stb. 2017, 175.

project aan deze mededeling door de initiatiefnemer ook bepaalde informatie worden toegevoegd, zodat het bevoegd gezag de informatie heeft voor het doen van de mer-beoordeling.

• Motivering mer-beoordeling

Het resultaat van de mer-beoordeling zal door het bevoegd gezag moeten worden gemotiveerd, waarbij de relevante criteria van bijlage III bij de mer-richtlijn betrokken moeten worden. De status van de mer-beoordeling is, evenals in het voormalige systeem, een voorbereidingsbeslissing.

• Passende scheiding

Artikel 9bis, tweede alinea, van de mer-richtlijn vereist een passende scheiding tussen conflicterende functies bij het uitvoeren van de mer-richtlijn, indien het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is. Deze scheiding geldt in ieder geval binnen de ambtelijke organisatie van het bevoegd gezag (dus niet noodzakelijkerwijs ook op bestuurlijk niveau), en scheidt degenen die het MER opstellen en degenen die het MER beoordelen, voordat het bevoegd gezag het besluit neemt.

• Raadpleging reikwijdte en detailniveau

Het advies reikwijdte en detailniveau is op grond van de wet niet verplicht (zie artikel 16.46), maar vindt alleen plaats op aanvraag van de initiatiefnemer. Artikel 5, tweede lid, van de mer-richtlijn geeft aan dat het advies reikwijdte en detailniveau rekening moet houden met de door de initiatiefnemer verstrekte informatie. Daarnaast zal een termijn worden opgenomen voor verstrekken van het advies reikwijdte en detailniveau door het bevoegd gezag,

• Advies Commissie voor de mer

De procedure voor het vragen van advies aan de Commissie voor de mer is gelijk aan de procedure voor plannen. Het relevante verschil is dat de Omgevingswet bij projecten niet verplicht tot het vragen van advies aan de Commissie. Het uitgangspunt zal zijn dat het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het besluit en daarmee ook voor de kwaliteit van het MER. Een facultatief toetsingsadvies zal deze verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag benadrukken. Hiermee wordt ook geregeld dat het bevoegd gezag zo nodig kan beschikken over voldoende deskundigheid om het milieueffectrapport te onderzoeken.

• Elektronische beschikbaarstelling, kennisgeving en coördinatie

De milieu-informatie die beschikbaar komt bij de uitvoering van mer moet, voor de toegankelijkheid ervan voor het publiek, ook in een elektronisch formaat beschikbaar zijn. Concreet betekent dit dat voor mer-plichtige projecten de kennisgevingen van het ontwerpbesluit en van het besluit, inclusief de bijbehorende stukken, elektronisch beschikbaar komen.

In het geval dat er voor een project een milieueffectrapport en een passende beoordeling op grond van de vogel- en habitatrichtlijn moet worden gemaakt, zal een coördinatieprocedure worden opgenomen. Daarmee wordt het gewijzigde artikel 2, derde lid, van de mer-richtlijn geïmplementeerd.

• Inhoud project-MER

Voor de bepalingen voor de inhoud van het project-MER zal worden aangesloten bij de opzet in de mer-richtlijn. Dit besluit bevat de inhoud van een MER op hoofdlijnen en verwijst voor de nadere invulling naar bijlage IV bij de mer-richtlijn. Deze bijlage is te uitgebreid om geheel over te nemen in dit besluit. Bij de herziening van de richtlijn zijn enkele onderwerpen expliciet toegevoegd aan de bijlage, zoals klimaatverandering, biodiversiteit en risico's. Zoals voor alle onderwerpen hoeven deze alleen in een MER aan bod te komen, als ze van belang zijn voor het project.

• Inhoud besluit

Voor het stellen van eisen aan de besluitvorming en inhoud van een besluit als gevolg van de gevoerde mer-procedure zullen ook regels worden opgenomen. Het betreft hier eisen die gesteld worden aan het besluit over het mer-plichtige project. Het gaat dan enerzijds om eisen aan de onderbouwing van het besluit in relatie tot het MER en anderzijds om informatie die bij het besluit beschikbaar moet zijn.

• Monitoring project-mer

Artikel 8bis, eerste lid, onder b, en vierde lid, van de mer-richtlijn regelen dat het bevoegd gezag zo

nodig monitoringsmaatregelen voorschrijft aan de initiatiefnemer en daarbij ook de procedures voor de monitoring vaststelt. De initiatiefnemer moet de monitoring van de milieueffecten als gevolg van een project waarvoor een MER moet worden gemaakt, uitvoeren.

• Gegevensverstrekking

Het gewijzigde artikel 12, tweede lid, van de mer-richtlijn verplicht lidstaten om de Europese Commissie na 16 mei 2017 elke zes jaar in kennis te stellen van specifieke gegevens, voor zover de gegevens beschikbaar zijn, zodat inzicht ontstaat in de ervaring die is opgedaan met de toepassing van de mer-richtlijn

Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal projecten waarvoor een milieueffectrapport is gemaakt en het aantal projecten waarvoor een mer-beoordeling is uitgevoerd. Deze gegevens zijn deels beschikbaar bij andere overheden, met dit artikel kunnen deze gegevens bij hen worden opgevraagd.

4.8.4 Grensoverschrijdende milieueffecten

Voor plannen, programma's of projecten die grensoverschrijdende effecten (kunnen) hebben, gelden aanvullende bepalingen. De verplichtingen die gelden bij grensoverschrijdende mer zijn opgenomen in het verdrag van Espoo, het SEA-protocol, de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Kern van de verplichtingen is dat, in het geval van mogelijke grensoverschrijdende milieueffecten, het publiek en autoriteiten in de andere staat op dezelfde wijze en tijd worden betrokken bij de mer-procedure als de autoriteiten en het publiek in Nederland. De regels voor grensoverschrijdende mer hebben betrekking op het informeren van de andere staat, toezending van informatie en zienswijzen, overleg over de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieugevolgen en informeren over besluitvorming. Ook hier wordt onderscheid gemaakt tussen de plan-mer en de project-mer. De grootste verschillen zitten in de eisen voor het toezenden van informatie en zienswijzen.

De bepalingen van afdeling 9.3 van dit besluit maken onderscheid tussen verschillende partijen.

Allereerst is dat het bevoegd gezag. Daarmee wordt het Nederlandse bevoegd gezag bedoeld dat een plan of programma vaststelt of een besluit vaststelt.

De instanties van de andere staat die gelijkgesteld worden aan de bestuursorganen en instanties van artikel 16.36, vijfde lid, onder a, van de wet, worden aangeduid met 'bevoegde instantie van de andere staat'.

Voor de omgekeerde situatie (Nederland ondervindt mogelijk milieueffecten door de uitvoering van een plan of programma of project in een andere staat) wordt de 'bevoegde autoriteit' gebruikt voor de autoriteit van de andere staat die contact onderhoudt met Nederland.

Daarnaast wordt het 'betrokken bestuursorgaan' gebruikt voor het Nederlandse bestuursorgaan dat in geval van mogelijke grensoverschrijdende milieueffecten in Nederland contact onderhoudt met de andere staat.

In dit besluit zijn de relevante bepalingen in geval van grensoverschrijdende milieugevolgen van plannen en programma's of projecten bij elkaar gezet. Gedachte is hierbij dat dit voor een groot deel van Nederland zelden speelt. Mocht het toch aan de orde zijn, vooral in grensprovincies, dan is in één oogopslag te vinden welke regels gelden. Vanzelfsprekend zijn de regels van deze paragraaf aanvullend op de regels die voor het plan of programma of project van toepassing zijn op grond van de eerdere paragrafen.

Daarnaast bestaan er specifieke bilaterale werkafspraken[74] tussen Nederland en België en Duitsland. Het doel hiervan is om invulling te geven aan de grensoverschrijdende samenwerking, zodat aan de juridisch bindende verplichtingen wordt voldaan.

4.8.5 Wijzigingen

De regeling voor de mer, zowel in de wet als in dit besluit heeft als belangrijkste uitgangspunt een strakke aansluiting bij de Europese regelgeving.
- Geen termijnen voor overleg tussen overheden meer. Vertrouwen staat voorop.
- Vereenvoudiging door aanwijzing mer-plicht en mer-beoordeling in één lijst.

[74] Het betreft de 'Gezamenlijke verklaring Duitsland-Nederland inzake m.e.r. in grensoverschrijdend verband 2013' en 'Het stappenschema grensoverschrijdende milieueffectrapportage Nederland-Vlaanderen'.

- Gerichtere toepassingen grensoverschrijdende bepalingen.

8.8.6 Effecten

- De leesbaarheid en toegankelijkheid van de mer-regelgeving zijn sterk verbeterd. Voor een initiatiefnemer is sneller duidelijk of er sprake is van mer-(beoordelings)plicht en welke regels op zijn project van toepassing zijn. Hierdoor is er ook minder kans op vertraging door juridische procedures.
- Het schrappen van termijnen van orde leidt tot een grotere eigen verantwoordelijkheid van overheden.
- In bepaalde gevallen kan voor een plan of programma worden volstaan met een plan-mer-beoordeling. Hiermee kan een overbodige plan-mer worden voorkomen en worden de onderzoekslasten verminderd.

4.9 Adviesorganen en adviseurs

De Omgevingswet maakt onderscheid tussen adviesorganen en adviseurs. Beide hebben een adviserende taak op het terrein van de fysieke leefomgeving. Commissies die ingesteld worden om bestuursorganen van advies te dienen, worden als adviesorgaan aangemerkt. De regeling van adviseurs is bedoeld voor adviseurs die niet zijn aan te merken als een adviesorgaan. Bijvoorbeeld omdat het advies niet gericht is op bestuursorganen of als er sprake is van eigen bevoegdheden.

4.9.1 Adviesorganen op rijksniveau

Adviesorganen op rijksniveau worden als regel bij AMvB geregeld. Alleen de Commissie voor de mer is al in de wet opgenomen. In dit besluit worden op dit moment geen andere adviesorganen op rijksniveau geregeld.

Commissie voor de mer

De Commissie voor de mer is in de Omgevingswet ingesteld. In hoofdstuk 10 van dit besluit zijn nadere regels voor de samenstelling en de wijze van advisering vastgelegd voor de Commissie voor de mer. Uitgangspunt voor deze nadere regels is dat de Commissie voor de mer haar werkzaamheden op vergelijkbare wijze kan blijven voortzetten als voorheen.

Het belangrijkste onderdeel is de nadere borging van de onafhankelijkheid van de Commissie voor de mer. In de wet is bij amendement[75] in artikel 17.5, tweede lid, geregeld dat personen in een werkgroep van de Commissie voor de mer onafhankelijk moeten zijn. Dit besluit regelt dat de ontvanger van het op te stellen advies, het bevoegd gezag, door de Commissie voor de mer op de hoogte wordt gebracht van de samenstelling van de werkgroep. Hierdoor is er gelegenheid om, desgewenst, gemotiveerd een reactie te geven op deze samenstelling in het licht van de gewenste onafhankelijkheid. Als een persoon tijdens de deelname in de werkgroep alsnog betrokkenheid heeft bij het onderwerp van advies, dan zal hij worden ontheven van de werkgroep. De regeling is in overeenstemming met de bestaande regels over de onafhankelijkheid.

De overige onderdelen in dit besluit sluiten ook aan bij de bestaande werkwijze van de Commissie mer. Het gaat om het uitbrengen van het jaarverslag, het voorzitterschap van de werkgroepen, benoeming en ontslag van de secretaris en de ondersteuning daarvan door een bureau en de werkwijze van de werkgroepen in vergaderingen.

Enkele onderdelen zijn anders of niet meer geregeld. Door toepassing van de Kaderwet adviescolleges is de term 'lid' van de Commissie voor de mer alleen nog maar bestemd voor de voorzitter en de plaatsvervangende voorzitters. Voorheen werd de term 'lid' ook gebruikt voor personen in de werkgroep. Om dit te ondervangen wordt in dit besluit gesproken over deskundigen in de werkgroep en niet meer over leden.

Verder hoeft de Commissie niet meer verplicht een reglement van orde op te stellen, dat is facultatief. Als het wordt opgesteld, dan moet het naar de Minister van Infrastructuur en Milieu worden toegezonden. Dat is al geregeld in de wet[76].

[75] *Kamerstukken* II 2014/15, 33 962, nr. 29.
[76] Artikel 21 van de Kaderwet adviescolleges bepaalt dat een adviesorgaan zijn werkwijze nader kan vaststellen in een reglement van orde. Artikel 17.4 van de wet regelt daarnaast dat als hier toepassing aan is gegeven het reglement van orde aan de minister wordt verzonden.

Een belangrijke bepaling van hoofdstuk 2 van de Wet milieubeheer betrof de mogelijkheid van de Commissie voor de mer om tarieven in rekening te brengen. Deze is in de wet opgenomen in het hoofdstuk over financiële bepalingen (artikel 13.7) en komt daarom niet meer terug in dit besluit.

4.9.2 Adviseurs

Adviseurs zijn in de Omgevingswet in verband met hun eigenstandige karakter naast de adviesorganen geplaatst.

Naar aanleiding van een toekomststudie naar de rol en positionering van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB)[77] en een subsidie-evaluatie[78] is eind 2015 besloten dat de StAB zal overgaan naar het ministerie van Veiligheid en Justitie.

In de Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld om artikel 17.10 zo aan te passen dat de taakomschrijving, organisatie en onafhankelijkheid van de StAB beleidsneutraal op wetsniveau wordt geregeld. De nadere regels die gezien de grondslag van artikel 17.10 in de wet konden worden gesteld, zijn om die reden niet ingevuld.

4.9.3 Wijzigingen en effecten

- Voor de adviesorganen en de adviseurs zijn de keuzes al gemaakt op wetsniveau. De wet verplicht tot minder adviesorganen dan in de oude situatie en waar mogelijk is gebruik gemaakt van standaardbepalingen, door verschillende bepalingen van de Kaderwet adviescolleges van toepassing te verklaren in de Omgevingswet.
- Beide onderdelen dragen bij aan een vermindering van het aantal bepalingen.
- Voor de Commissie voor de mer, het enige adviesorgaan dat in dit besluit is opgenomen, is de werkwijze niet gewijzigd.

4.10 Handhaving en uitvoering

Hoofdstuk 11 van dit besluit bevat regels over handhaving en uitvoering. In hoofdstuk 6 van deze nota van toelichting wordt de inhoud van hoofdstuk 11 nader toegelicht. Onderstaand worden de wijzigingen en de effecten beschreven.

4.10.1 Wijzigingen

Hoofdstuk 11 van het onderhavige besluit brengt nauwelijks wijzigingen teweeg ten opzichte van de situatie van voor de inwerkingtreding van de wet en het onderhavige besluit. In de regel was ook onder de voormalige regelgeving het nu aangewezen bestuursorgaan voor de bestuursrechtelijke handhaving al belast met de bestuursrechtelijke handhaving voor die specifieke gevallen.

Een uitzondering hierop vormt de bestuursrechtelijke handhaving van een zwemverbod van gedeputeerde staten op grond van artikel 2.38 van de wet. Waar voorheen de burgemeester de bevoegdheid had om een zwemverbod te handhaven, is deze handhavende bevoegdheid nu bij gedeputeerde staten belegd.

De mogelijkheid tot het toedelen van een handhavende bevoegdheid op een instemmingsrecht is gebruikt om de doelmatigheid van toezicht en handhaving op omgevingsvergunningen te vergroten, vooral waar het gaat om activiteiten buiten de bebouwde kom. De voormalige Wabo kende een vergelijkbare mogelijkheid tot het toedelen van handhavende bevoegdheden op verklaringen van geen bedenkingen, maar deze is nooit benut.

Daar waar de wet nieuwe rechtsfiguren heeft geïntroduceerd en de handhavingstaak daarvoor niet onder een van de hoofdregels van de wet valt, is de bestuursrechtelijke handhavingstaak belegd bij het bestuursorgaan dat al taken en bevoegdheden uitoefent op dat terrein. Zo blijven uitvoering en toezicht en handhaving zoveel mogelijk in een hand en blijft de toedeling inzichtelijk en voorspelbaar.

4.10.2 Effecten

- Effectiever toezicht doordat de beheerder of toezichthouder in een gebied zelf mag handhaven en

[77] Universiteit van Amsterdam, Toekomststudie StAB, 28 november 2013, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/11/28/eindrapportage-toekomststudie-stab.
[78] Universiteit van Amsterdam, Subsidie-evaluatie StAB, 28 november 2013, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/11/28/eindrapportage-subsidie-evaluatie-stab.

niet hiertoe een verzoek moet indienen bij het bevoegd gezag. Dit leidt tot minder administratieve lasten omdat hij niet iemand anders naar het betreffende gebied hoeft te sturen, en hierdoor kan het sneller worden afgehandeld.
- De mogelijkheid tot het toedelen van een handhavende bevoegdheid op een instemmingrecht is om de doelmatigheid van toezicht en handhaving op omgevingsvergunningen te vergroten, met name waar het gaat om activiteiten buiten de bebouwde kom. De Wabo kende een vergelijkbare mogelijkheid tot het toedelen van handhavende bevoegdheden op verklaringen van geen bedenkingen, maar deze is nooit benut.
- Daar waar de wet nieuwe rechtsfiguren heeft geïntroduceerd en de handhavingstaak daarvoor niet onder een van de hoofdregels van de wet valt, is de bestuursrechtelijke handhavingstaak belegd bij het bestuursorgaan dat al taken en bevoegdheden uitoefent op dat terrein. Zo blijven uitvoering en toezicht en handhaving zoveel mogelijk in een hand en blijft de toedeling inzichtelijk en voorspelbaar.

4.11 Digitale voorzieningen

4.11.1 Wijze van indienen

In deze afdeling worden twee stappen gezet om de digitale dienstverlening en informatievoorziening van het omgevingsrecht te versterken. Op de eerste plaats wordt de regeling van de dienstverlening met het digitale loket uitgebreid tot de melding en het verstrekken van gegevens en bescheiden. Op de tweede plaats is een verplichting opgenomen voor bedrijven om een aanvraag en een melding of verstrekking van gegevens en bescheiden digitaal in te dienen.

Geregeld wordt dat de initiatiefnemer elke omgevingsvergunning, maatwerkvoorschrift of toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen met één digitaal loket kan aanvragen. Ook zal de initiatiefnemer elke melding kunnen doen en alle gegevens en bescheiden via datzelfde loket kunnen verstrekken. Deze integratie borduurt voort op de steeds verdere uitbouw van het Omgevingsloket online en de Activiteiten Internet Module in de afgelopen jaren. Stapsgewijs zal voor steeds meer formele berichten aan het bevoegde gezag het digitale loket worden geopend.

Een verplichting voor bedrijven om een aanvraag digitaal in te dienen was al opgenomen in het voormalige Besluit omgevingsrecht en het Waterbesluit. Deze bepaling was nog niet in werking getreden. De reikwijdte van de verplichting wordt nu verruimd tot meldingen en het strekken van gegevens en bescheiden. Ook bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het gebruik van de elektronische weg nog niet meteen verplicht worden gesteld. Het gebruik zal eerst verder worden gestimuleerd. De afgelopen jaren is ook dankzij Omgevingsloket online en de Activiteiten Internet Module het aantal digitale vergunningaanvragen en meldingen door burgers en bedrijven toegenomen. Inschatting is dat 85–90% van de aanvragen en meldingen van burgers en bedrijven al digitaal wordt ingediend. Bij gemeenten die actief ondersteuning bieden bij de digitale aanvraag ligt dit percentage op ongeveer 95%. Verwacht wordt dat deze positieve ontwikkeling zich zal voortzetten. Tegelijk is het wenselijk om niet zonder meer te wachten tot een 100%-score is bereikt. Als nog slechts een klein percentage van de aanvragen, meldingen en verstrekkingen van bedrijven op papier wordt ingediend, gaan deze naar verhouding teveel tijd en inspanning kosten. Voor de keuze van het moment waarop artikel 12.1, tweede lid, van het Omgevingsbesluit in werking zal treden, is daarom vooral maatgevend in hoeverre het digitale loket voldoende effectief blijkt en het percentage dat al digitaal wordt ingediend (minimaal 95%). Eindbeeld is in ieder geval dat in 2024 alle aanvragen, meldingen, gegevens en bescheiden door bedrijven digitaal worden ingediend.

Aanvraag op papier

Voor burgers is in de Visie Digitale Overheid 2017 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aangegeven dat het digitale gebruik zal worden gestimuleerd, maar ook dat er alternatieven moeten zijn voor burgers die de mogelijkheden of vaardigheden missen om hun contacten met de overheid via de digitale weg te kunnen regelen. Concreet zal dat betekenen dat voor burgers de mogelijkheid blijft bestaan om een aanvraag of melding op papier in te dienen.

Burgers die geen gebruik kunnen of willen maken van het elektronische systeem, kunnen op verschillende manieren worden ondersteund. Een mogelijkheid is om samen met iemand van de gemeente de vragen van het digitale systeem te doorlopen. Een andere mogelijkheid is dat gebruik wordt gemaakt van een zogenoemd gegenereerd papieren formulier uit het digitale loket. In sommige gemeenten worden papieren aanvragen achter het loket gedigitaliseerd.

4.11.2 Omgevingsdocumenten

Dit besluit bepaalt welke besluiten of rechtsfiguren zijn aangewezen als omgevingsdocument,

aanvullend op de omgevingsdocumenten die in artikel 16.2, eerste lid, van de wet zijn benoemd. De aanwijzing van omgevingsdocumenten komt voort uit de ambitie om op kaart alle relevante informatie over de fysieke leefomgeving beschikbaar te hebben. Doordat informatie digitaal beschikbaar is, hoeven overheden elkaar niet meer verplicht informatie toe te zenden.

De omgevingsdocumenten zullen op grond van artikel 20.12 van de wet in één landelijke voorziening geometrisch verbeeld worden, als ware het één kaart. Om te bepalen welke besluiten en rechtsfiguren aangewezen worden als omgevingsdocument, is gekeken met welke reden deze kaart wordt geraadpleegd. De belangrijkste redenen zijn enerzijds om te weten welke activiteiten op een plaats zijn toegestaan en welke regels voor activiteiten op die plaats gelden. Anderzijds is het van belang om informatie te verzamelen voor het aanvragen of voorbereiden van een besluit of de vaststelling van een rechtsfiguur op grond van de Omgevingswet.

Als omgevingsdocument komen daarom de volgende besluiten of rechtsfiguren in aanmerking:
- Besluiten of rechtsfiguren waaruit rechtstreeks rechten of verplichtingen voortvloeien bij het uitvoeren van activiteiten. In dit besluit zijn daarom AMvB's en ministeriële regelingen aangewezen.
- Besluiten of rechtsfiguren die noodzakelijke informatie bevatten voor het aanvragen of vaststellen van een of meer kerninstrumenten van de Omgevingswet. Bij het opstellen van omgevingsplannen, projectbesluiten, omgevings- en waterschapsverordeningen is het nodig de daarvoor geldende instructieregels en instructies in beeld te hebben. Bij het opstellen van bijvoorbeeld omgevingsplannen wordt de doelmatigheid en nauwkeurigheid bevorderd door een kaartlaag met de aangewezen zwemwateren over de verbeelding van het ontwerpplan heen te kunnen leggen.

Aan deze twee categorieën zijn nog de besluiten en rechtsfiguren toegevoegd die noodzakelijk zijn om de in artikel 16.2 al aangewezen omgevingsdocumenten begrijpelijk te kunnen tonen.

Wegens de omvang van de veranderopgave bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet is een keuze gemaakt om die documenten aan te wijzen die tegen de laagste bestuurlijke lasten de belangrijkste informatie voor overheden, initiatiefnemers en belanghebbenden opleveren.

Vooruitblik

De veranderopgave voor de decentrale overheden is groot. Daarom is een keuze gemaakt uit de rechtsfiguren die in dit besluit zijn aangewezen. Het ligt in de lijn der verwachting dat ook omgevingsvergunningen en maatwerkvoorschriften, beleidsregels en bepaalde soorten meldingen op de korte of lange termijn worden aangewezen. Het is denkbaar dat in de toekomst ook andere documenten zullen worden aangewezen.

Enkele besluiten en rechtsfiguren die nu worden aangewezen als omgevingsdocument bevatten persoonsgegevens of tot personen herleidbare gegevens. Daarvoor gelden de eisen die de Wet bescherming persoonsgegevens stelt. Via het Invoeringsbesluit zal, met de grondslag van artikel 20.12, van de wet, in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden bepaald welke onderdelen beperkt te raadplegen zullen zijn om bescherming van de privacy en intellectuele eigendom te waarborgen of misbruik van bepaalde gegevens voor sabotage te voorkomen. Dit hele artikel zal mogelijk met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet opgaan in de regeling van het DSO in afdeling 20.5 van de wet.

Bij ministeriële regeling zullen standaarden worden aangewezen waarin de bestanden moeten worden aangeleverd, zodat die met behulp van een digitale kaart inzichtelijk aangeboden kunnen worden aan gebruikers.

4.11.3 Wijzigingen

- Voor de wijze van aanvraag om een omgevingsvergunning gelden geen wijzingen: eindbeeld blijft dat alle aanvragen door bedrijven digitaal worden ingediend. Voor burgers blijft de mogelijkheid bestaan om een aanvraag of melding op papier in te dienen.
- Voorheen werden op grond van het Besluit ruimtelijke ordening op Ruimtelijkeplannen.nl al getoond: structuurvisies, bestemmingsplannen, voorbereidingsbesluiten, beheers- en provinciale verordeningen en reactieve aanwijzingen en ontwerpen van deze besluiten. Met de landelijke voorziening worden, vooral door de aanwijzing van de algemene maatregelen van bestuur en de ministeriële regelingen, niet alleen besluiten over de ruimtelijke ordening getoond, maar een veel vollediger beeld gegeven van alle regels over de fysieke leefomgeving.

4.11.4 Effecten

- Digitale indiening van een aanvraag, een melding of het digitaal verstrekken van gegevens en bescheiden leidt tot vermindering van procedurele lasten, vereenvoudiging van vorming en beheer van dossiers en stimuleert kennisdeling tussen partijen.
- De inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van een kaart voor initiatiefnemers en belanghebbenden bevordert de naleving van de regels voor het gebruik van de fysieke leefomgeving.
- Besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving verloopt sneller en doelmatiger door de benodigde informatie – bijvoorbeeld over de precieze locatie van aangewezen zwemwateren – met één toepassing te ontsluiten.
- Door beleidsdocumenten (zoals omgevingsvisies en programma's), besluiten (zoals projectbesluiten) en op termijn ook vergunningen en regelgeving (zoals de algemene regels in het Besluit activiteiten in de leefomgeving) via één digitale kaart te ontsluiten kan de onderlinge samenhang worden verbeterd.

5 Verhouding tot andere regelgeving

In dit hoofdstuk wordt per hoofdstuk van dit besluit kort beschreven hoe de regelgeving in dit besluit zich inhoudelijk verhoudt tot andere regelgeving. Het gaat hier zowel om voorheen geldende regelgeving, welke relevante regelgeving blijft bestaan naast dit besluit als om eventuele relevante Europese regelgeving die is geïmplementeerd in dit besluit. Verder gaat dit hoofdstuk beknopt in op de verhouding met nog voorgenomen regelingen op het gebied van het omgevingsrecht voor zover dat via aanvullingen op het Omgevingsbesluit zal plaatsvinden.

5.1 Aanwijzing van locaties van rijkstaken

Hoofdstuk 2 van dit besluit vervangt wat betreft het aanwijzen van oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen in beheer bij het Rijk de overeenkomstige bepalingen uit het voormalige Waterbesluit.

Het hoofdstuk aanwijzing van locaties van rijkstaken kent daarmee op dit moment dus een beperkte invulling.

De beheertoedeling van luchthavens, spoorwegen en vooralsnog ook wegen blijft opgenomen in de bestaande regelgeving. Voor spoorwegen en luchthavens is het beheer en de verhouding tussen de overheid en die beheerders geregeld in de sectorale wetgeving: de Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor en de Wet luchtvaart. Die wetgeving regelt ook de taakverdeling tussen verschillende overheidslagen. De Omgevingswet volgt deze toedeling van het beheer en de verantwoordelijkheden ten aanzien van spoorwegen en luchthavens.

Het is wel voorzien dat de beheertoedeling voor wegen in dit hoofdstuk wordt opgenomen wanneer de Wegenwet, Waterstaatswet 1900 en de Wet herverdeling wegenbeheer worden ingebouwd in de Omgevingswet. Zoals is aangegeven in paragraaf 7.4 van de memorie van toelichting bij de wet lijkt het goed mogelijk in de Omgevingswet datgene te regelen dat deze wetten nu regelen. Dit vereist echter een nieuwe beleidsmatige visie op de regelingen, die zal worden ontwikkeld in samenspraak met gemeenten, provincies, en met belanghebbenden zoals wandelorganisaties. Op basis van deze visie zal een wetsvoorstel tot aanvulling van de Omgevingswet tot stand komen.

De geografische begrenzing van de aangewezen oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen wordt opgenomen in een ministeriële regeling. Hierin zullen ook de bijbehorende beperkingengebieden worden aangewezen en begrensd, evenals de beperkingengebieden rond hoofdwegen en hoofdspoorwegen.

5.2 Bevoegd gezag

Hoofdstuk 3 van dit besluit vervangt de bevoegdheidstoedeling op grond van de voorgaande wetgeving in zijn geheel. De belangrijkste onderdelen daaruit die opgaan in dit besluit, zijn afkomstig uit het voormalige Besluit omgevingsrecht en het voormalige Waterbesluit, daarnaast zijn ook kleinere onderdelen overgegaan uit bijvoorbeeld het mijnbouwbesluit en het besluit ontgrondingen rijkswateren. Er blijven uiteindelijk geen bevoegd gezag bepalingen uit voorgaande wetgeving in werking. De bevoegd gezag regeling in dit besluit is nagenoeg compleet: de Aanvullingswet Bodem en de Aanvullingswet Natuur zullen nog leiden tot aanpassingen en aanvulling van de bevoegdheidsverdeling, maar deze zullen naar verwachting nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet in het Omgevingsbesluit zijn verwerkt.

Via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt

de rol van de veiligheidsregio nader geregeld. Ten eerste zal hierdoor de reservering in afdeling 11.2 worden ingevuld, inclusief de onderdelen die in het voormalige Besluit zware risico's ongevallen 2015 stonden. Ten tweede zal via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet invulling worden gegeven aan de toezegging die aan de Tweede Kamer is gedaan in de kabinetsreactie op het Oddfjell-rapport om de bedrijfsbrandweeraanwijzing en de omgevingsvergunning beter op elkaar af te stemmen.[79]

Op het moment van schrijven van deze toelichting wordt de regelgeving met betrekking tot milieubelastende activiteiten voor spoorwegemplacementen ingrijpend herzien. Dit zal ook gevolgen hebben voor de bevoegdheidsverdeling met betrekking tot deze activiteiten. Dit wordt verwerkt in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en Invoeringsbesluit. Via deze route zal de aangepaste bevoegdheidsverdeling, voor zover het gaat om vergunningplichtige activiteiten, terecht komen in het Omgevingsbesluit.

5.3 Projectprocedure

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 onder de Omgevingswet één procedure ontstaan voor doorgaans complexe en grote projecten met een publiek belang. De verhouding tot bestaande regelgeving is toegelicht in de memorie van toelichting bij de wet, paragraaf 7.2.

Voor de projectprocedure worden geen bepalingen in een ministeriële regeling opgenomen. Ook worden geen regels verwacht vanuit aanvullingssporen. Via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet vindt nog wel een aantal wijzigingen plaats. Dit zal tevens leiden tot een enkele wijziging via het voorstel voor het Invoeringsbesluit Omgevingswet, zoals het mogelijk aanvullend aanwijzen van andere besluiten waarvoor het projectbesluit kan gelden (artikel 4.6 van dit besluit) en eventuele aanvullende regels rond de flexibiliteitsregeling van een Rijksprojectbesluit.

5.4 Kostenverhaal

De regeling in dit besluit vervangt de regelgeving voor grondexploitatie in hoofdstuk 6, afdeling 2, van het voormalige Besluit ruimtelijke ordening. Via het invoeringsspoor komt het Besluit ruimtelijke ordening te vervallen.

Ten opzichte van de voorgaande regeling in het voormalige Besluit ruimtelijke ordening bevat de regeling in dit besluit verbeteringen in het licht van de stelselherziening. In het wetsvoorstel Aanvullingswet grondeigendom zal voorgesteld worden de regeling voor kostenverhaal in de Omgevingswet te wijzigen, waarna bezien moet worden of dit besluit nog gewijzigd moet worden. Als dat het geval is, dan gebeurt dat met het Aanvullingsbesluit grondeigendom.

De regeling voor kostenverhaal in dit besluit bevat geen verplichtingen voor de gemeentelijke begroting en de verantwoording daarvan. Dat neemt niet weg dat onder omstandigheden de kosten (gedeeltelijk) niet worden verhaald maar worden betaald uit de algemene middelen. De verantwoording daarvan is gebonden aan de vereisten uit het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.

De wet bevat de plicht om bij ministeriële regeling nadere eisen te stellen over de hoogte en de begrenzing van de verhaalbare kostensoorten.

Europese en internationale regels – waaronder de regels over staatssteun – verplichten niet om een regeling voor kostenverhaal op te nemen.

5.5 Financiële bepalingen

In hoofdstuk 7 van dit besluit zijn regels opgenomen over het stellen van financiële zekerheid. Uit artikel 14, zevende lid, van de Dienstenrichtlijn (2006/123/EG)[80] volgt dat een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid niet mag inhouden dat deze moet worden gesteld bij een dienstverlener of een instelling die is gevestigd in Nederland. In hoofdstuk 7 is niet een dergelijke verplichting opgenomen om de financiële zekerheid te regelen bij een instelling die is gevestigd in Nederland. Er

[79] *Kamerstukken II* 2012/13, 26 956, nr. 175.
[80] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36–68).

wordt dus niet in strijd gehandeld met de genoemde bepaling uit de richtlijn. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat het bevoegd gezag het in de richtlijn opgenomen verbod in acht neemt en bij het stellen van financiële zekerheid niet in strijd zal handelen met onderhavige bepaling.

De regels in hoofdstuk 7 van dit besluit komen in plaats van artikel 6.20, eerste lid, onder a, van de Waterwet en artikel 3, derde lid, onder f, van de Ontgrondingenwet. In de Invoeringswet Omgevingswet wordt geregeld dat de Ontgrondingenwet en de betreffende bepaling uit de Waterwet komt te vervallen.

Via de Invoeringswet Omgevingswet zal voorgesteld worden om de grondslag van artikel 13.5, eerste lid, van de wet aan te vullen door een grondslag op te nemen dat het bevoegd gezag in bepaalde gevallen verplicht is om aan een omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden over financiële zekerheidsstelling. Gebleken is dat, in verband met implementatie van Europese regelgeving en omzetting van regelingen over financiële zekerheid in het omgevingsstelsel, een dergelijke bepaling nodig is. Voor zover een verplichte financiële zekerheidsstelling voortkomt uit Europese regelgeving gaat het om de Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182) en de richtlijn winningsafval in combinatie met een beschikking van de Europese Commissie van 20 april 2009 inzake technische richtsnoeren voor het stellen van financiële zekerheid overeenkomstig richtlijn 2006/21/EG (winningsafval). Beoogd is om via het Invoeringsbesluit Omgevingswet de gevallen aan te wijzen waarvoor een verplichte zekerheidsstelling geldt. Voor de gevallen die naar verwachting zullen worden aangewezen wordt verwezen naar paragraaf 4.6.2 van deze toelichting.

Verder zal voorgesteld worden om artikel 13.5, tweede lid, van de wet via de Invoeringswet Omgevingswet en artikel 7.7 van dit besluit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet te verbreden, zodat niet alleen bij het intrekken maar ook bij het opstellen van een vergunningsvoorschrift over financiële zekerheid rekening wordt gehouden met de afwegingscriteria uit dit artikel.

5.6 Procedures

Hoofdstuk 8 (afdeling 8.6) van dit besluit bevat regels over de voorbereidingsprocedure van omgevingsvergunningen. Volgens artikel 13 van de Dienstenrichtlijn[81] dienen vergunningprocedures duidelijk te zijn en aan aanvragers de garantie te bieden dat hun aanvraag zo snel mogelijk en in elk geval binnen een redelijke, vooraf vastgestelde en bekend gemaakte termijn wordt behandeld. Met het aanwijzen van een beperkte categorie van gevallen waarop de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is verklaard, wordt aan de eisen van de Dienstenrichtlijn voldaan.

Hoofdstuk 8 van dit besluit bevat verder procedurele bepalingen ter uitvoering van de habitatrichtlijn, de richtlijn stedelijk afvalwater, de richtlijn omgevingslawaai, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's, de kaderrichtlijn mariene strategie, de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning, het PRTR-protocol, de PRTR-verordening, de richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn industriële emissies, de richtlijn stedelijk afvalwater, het verdrag van Granada, het werelderfgoedverdrag en de zwemwaterrichtlijn. Ook implementeert artikel 8.20 van dit besluit over de voorbereidingsprocedure bij de omgevingsvergunning artikel 6 van het verdrag van Aarhus.

De procedureregels van hoofdstuk 8 vervangen de volgende artikelen:
- artikel 4.2, tweede lid, en artikel 4.4, tweede lid, Wro;
- artikel 3.12, derde lid, artikel 3.13, tweede lid en artikel 4.8, eerste lid, van de Waterwet;
- de procedureregels uit titel 11.2 van de Wet milieubeheer;
- artikel 4.4 van het Waterbesluit;
- artikel 5.24 en artikel 8.41, vierde lid, van de Wet milieubeheer;
- artikel 5.7, zesde lid, artikel 5.16 en artikel 6.11, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht;
- artikel 15 Registratiebesluit externe veiligheid;
- artikel 3.10 van de voormalige Wabo.

5.7 Milieueffectrapportage

De regels in dit besluit in hoofdstuk 9, samen met bijlage V bij dit besluit en afdeling 16.4 van de Omgevingswet, vervangen hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer en het Besluit milieueffectrapportage. Zowel hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer als het Besluit milieueffectrapportage worden via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet geheel ingetrokken.

[81] Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB L 376 van 27.12.2006, blz. 36–68).

De regels uit de wet van 25 januari 2017 tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van 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 (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn)[82] worden via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet opgenomen in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit. Daarnaast is ten behoeve van deze implementatie herziening mer-richtlijn een wijziging van het Besluit milieueffectrapportage voorzien[83]. Deze wijziging zal via het voorstel voor het Invoeringsbesluit ingebouwd worden in het Omgevingsbesluit. Wegens de implementatietermijn is deze implementatie via een apart spoor gelopen.

Aan het onderdeel milieueffectrapportage liggen twee richtlijnen ten grondslag, de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Daarnaast zijn het verdrag van Espoo en het SEA-protocol omgezet. Het verdrag van Espoo en het SEA-protocol zijn van belang bij projecten en plannen en programma's met aanzienlijke grensoverschrijdende milieugevolgen. Met de regelgeving over milieueffectrapportage wordt tevens voldaan aan het vereiste van milieueffectrapportage in het verdrag van Valletta.

5.8 Adviesorganen en adviseurs

De regels in dit besluit over de Commissie voor de milieueffectrapportage in hoofdstuk 10, samen met artikel 13.7 en paragrafen 17.1.1 en 17.1.2 van de wet vervangen paragraaf 2.2 van de Wet milieubeheer. Via het invoeringsspoor komt deze paragraaf geheel te vervallen.

In paragraaf 4.9.1 van deze toelichting is ingegaan op hoe de regelgeving in dit besluit zich inhoudelijk verhoudt tot de voormalige regelgeving in de Wet milieubeheer.

5.9 Handhaving en uitvoering

Artikel 11.1 van dit besluit vervangt bepalingen over handhaving uit verschillende wetten, zoals uit de Waterwet, de Wet hygiëne en veiligheid in zweminrichtingen, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet luchtvaart, de Spoorwegwet, de Wet lokaal spoor, de Mijnbouwwet, de Belemmeringenwet Privaatrecht en de Crisis- en Herstelwet.

De in artikel 11.2 opgenomen instemmingsrechten vloeien vrijwel allemaal voort uit sectorale vergunningen uit het omgevingsrecht, waarvoor een separate bevoegdheidsverdeling gold voor zowel vergunningverlening als handhaving. De voormalige Wabo bevatte bovendien al een grondslag om bestuursorganen die een verklaring van geen bedenkingen moesten verlenen hier ook op te laten handhaven. Maar hiervan was destijds geen gebruik gemaakt, omdat daar gegeven de reikwijdte van de voormalige Wabo geen aanleiding toe was. Nu een aantal zeer specialistische sectorale vergunningstelsels in de wet is ondergebracht, waarbij toezicht en handhaving vooral plaatsvindt door de beheerder van een onderdeel van de fysieke leefomgeving of de expert, is ervoor gekozen deze mogelijkheid wel te benutten in dit besluit.

In hoofdstuk 11 is een afdeling gereserveerd voor de bepalingen uit het Wijzigingsbesluit omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving). Dit is de algemene maatregel van bestuur ter invulling van de Wet verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH)[84]. Deze bepalingen zullen via het Invoeringsbesluit in dit besluit worden opgenomen. Het betreffen onder andere bepalingen over het minimaal verplichte takenpakket van de omgevingsdiensten, procescriteria voor de uitvoering en handhaving en nadere invulling voor het uitwisselen van inspectiegegevens. Het streven is om hiervoor een integraal systeem in het Omgevingsbesluit op te nemen, waarbij ook aandacht is voor de bepaling over toezichtsbeleid in het voormalige Besluit risico's zware ongevallen 2015 en de rol van de veiligheidsregio. Met het overzetten van deze bepalingen is geen beleidswijziging beoogd.

5.10 Digitale voorzieningen

De artikelen in hoofdstuk 12 van dit besluit over de wijze van indienen vervangen verschillende bepalingen. De artikelen komen in de plaats van paragraaf 4.1, 4.2 en 4.3 van het voormalige Besluit omgevingsrecht, artikel 1.2 van de Regeling omgevingsrecht, de artikelen 6.20, 6.21 en 6.22 van het voormalige Waterbesluit en de artikelen 1.19 en 1.27 van het Bouwbesluit 2012. Voor de Activiteiten-

[82] Stb. 2017, 30 en Stb. 2017, 169.
[83] Stb. 2017, 175.
[84] Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521).

besluit Internetmodule was geen wettelijke regeling getroffen.

Deze voorziening voor het indienen van vergunningsaanvragen, melding en het verstrekken van gegevens en bescheiden zal opgaan in het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Voor een uitleg over dit stelsel wordt verwezen naar paragraaf 9.4 van deze toelichting. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd die het DSO een volledige juridische basis geven.

6 Uitvoering, toezicht en handhaving

6.1 Uitvoering

Het Omgevingsbesluit bevat een uitwerking van de toedeling van taken en bevoegdheden van bestuursorganen, van de procedurele aspecten van wettelijke instrumenten en van de instrumenten kostenverhaal, financiële zekerheidsstelling en milieueffectrapportage.

De regels die in dit besluit zijn opgenomen zijn voor een ieder van belang, zowel voor bestuursorganen als voor bedrijven en burgers. Voor het merendeel van de regels ligt de uitvoering bij bestuursorganen, maar in enkele gevallen is normadressant een bedrijf of burger.

Dit besluit bepaalt wie bevoegd gezag is voor de beslissing op aanvraag om een omgevingsvergunning. Bij een deel van de aanvragen is samenwerking achter het loket vereist, door advies of advies met instemming te vragen. Wanneer dat nodig is, en bij wie advies wordt gevraagd, is ook in dit besluit geregeld. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de naleving van de omgevingsvergunning, ook als deze deels wordt voorbereid door andere bestuursorganen.

Dit besluit bevat daarnaast nadere regels voor het bevoegd gezag van de projectprocedure over de inhoud en kennisgeving van het voornemen, over de kennisgeving participatie de inhoud van de voorkeursbeslissing en de inhoud van het projectbesluit. Ook is geregeld in welke gevallen de minister van Infrastructuur en Milieu een verplichte voorkeursbeslissing moet nemen. De rol van de initiatiefnemer bij participatie wordt vastgelegd in de kennisgeving participatie. De initiatiefnemer kan zowel een private als een publieke partij zijn.

In dit besluit is uitgewerkt in welke gevallen en op welke wijze het bevoegd gezag kostenverhaal moet toepassen. In bepaalde aangewezen gevallen kan het bevoegd gezag beslissen geen exploitatieregels of exploitatievoorschriften vast te stellen.

Dit besluit wijst de gevallen aan waarbij het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft om aan een omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden dat degene die de activiteit verricht financiële zekerheid moet stellen. De initiatiefnemer kan een voorstel doen voor een passende vorm van risicoafdekking. Het bevoegd gezag volgt in beginsel dat voorstel, tenzij deze vorm niet voldoende zekerheid biedt.

De procedurele bepalingen voor de verschillende instrumenten in de wet over de voorbereidingsprocedure, interbestuurlijk verkeer en kennisgevingen gelden voor bestuursorganen. De regels over het verstrekken en beschikbaar stellen van gegevens worden ook grotendeels door bestuursorganen uitgevoerd, dit zijn zowel het Rijk, de provincies als de gemeenten. In enkele gevallen zijn ook andere partijen uitvoerder, zoals de beheerder van een geluidbron en de instantie die is aangewezen als ‘siteholder’ in het managementplan, bedoeld in de Operational guidelines for the implementation of the World Heritage Convention.

De regelgeving voor milieueffectrapportage (mer) wordt uitgevoerd door het bevoegd gezag en initiatiefnemers. De regels voor de plan-mer worden uitgevoerd door het bevoegd gezag. De bepalingen voor de project-mer richten zich tot initiatiefnemers. Initiatiefnemers kunnen zowel publieke als private partijen zijn. De belangrijkste verplichtingen voor de initiatiefnemer zijn de mededeling aan het bevoegd gezag in geval van een mer-beoordelingsplichtig project en het opstellen van een milieueffectrapport voor een mer-plichtig project. Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de mer-procedure als geheel.

Dit besluit regelt de wijze van advisering door de commissie voor de milieueffectrapportage.

In dit besluit wordt in een aantal gevallen ook het bevoegd gezag voor toezicht en handhaving aangewezen. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 6.2.

Toezicht op de uitvoering

In lijn met de Wet revitalisering generiek toezicht die op 1 oktober 2012 in werking is getreden, is het toezicht op de uitvoering van het Omgevingsbesluit door de hogere overheid op de lagere overheid (interbestuurlijk toezicht) sober, terughoudend en alleen repressief. Het primaat voor de controle op de uitvoering van de taken ligt binnen de bestuurslaag bij het daartoe gekozen democratisch orgaan. 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. Hierbij geldt het beginsel dat één bestuurslaag – de naast hoger gelegen bestuurslaag – toezicht houdt. Het interbestuurlijk toezicht is generiek geregeld in de Provinciewet, de Waterschapswet en de Gemeentewet. Dat instrumentarium bevat mogelijkheden tot repressief ingrijpen, door schorsing en vernietiging bij handelen in strijd met het recht of het algemeen belang (door de Kroon) en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

Voor alle toezichtsinstrumenten geldt dat bestuurlijk overleg tussen de betrokken overheden als eerste is aangewezen en aan de interventie vooraf moet gaan. Dat past ook bij het uitgangspunt van vertrouwen tussen overheden.

Belanghebbenden kunnen in het kader van het inroepen van rechtsbescherming bevorderen dat de regels worden nageleefd. Dat kan onder meer bij de omgevingsvergunning. Tegen de vaststelling van een omgevingsvergunning kan een belanghebbende bezwaar en zo nodig beroep instellen, waarin de strijd met de procedureregels aan de orde kan worden gesteld. Wanneer verplichtingen op grond van dit besluit niet worden nageleefd zijn belanghebbenden die daardoor worden geraakt dus niet alleen aangewezen op interbestuurlijk toezicht.

6.2 Toezicht en handhaving

Inleiding

Hoofdstuk 18 van de wet bevat de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak.

De bestuursrechtelijke handhavingstaak omvat het houden van toezicht op de naleving, het behandelen van klachten over de naleving en het opleggen en ten uitvoer leggen van een bestuursrechtelijke sanctie (artikel 18.1 van de wet).

Voor de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak wordt aangesloten bij de bevoegdheidsverdeling in de hoofdstukken 4 en 5 van de wet. Voor de overige gevallen geldt dat de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij deze bij algemene maatregel van bestuur aan een ander bestuursorgaan wordt opgedragen (artikel 18.2 van de wet). Dat laatste gebeurt in hoofdstuk 11 van het onderhavige besluit.

Bevoegd gezag voor de handhaving bijzondere gevallen

Hoofdstuk 11 van het onderhavige besluit werkt bovengenoemde tenzij-formule uit artikel 18.2 van de wet uit (‘in de overige gevallen berust de bestuursrechtelijke handhavingstaak bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij deze bij algemene maatregel van bestuur aan een ander bestuursorgaan wordt opgedragen‘). De bestuursrechtelijke handhavingstaak wordt in een aantal specifieke gevallen opgedragen aan bestuursorganen van waterschappen, provincies en het Rijk.

Leidend principe is dat een bestuursorgaan van een waterschap, provincie of het Rijk een bijzonder betrokken belang of specifieke deskundigheid heeft ten aanzien van een activiteit of een deel van de fysieke leefomgeving waarvoor die activiteit gevolgen kan hebben. In dat geval ligt het voor de hand de bestuursrechtrechtelijke handhavingstaak aan dat bestuursorgaan toe te delen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een door gedeputeerde staten krachtens artikel 2.38 van de wet ingesteld zwemverbod. De bestuursrechtelijke handhavingstaak daarvan is toegedeeld aan gedeputeerde staten zelf.

Bij het Invoeringsbesluit zal de tenzij-formule uit artikel 18.2 van de wet nog verder worden uitgewerkt. Een aantal gedoogplichten uit hoofdstuk 10 van de wet zal worden toegevoegd aan hoofdstuk 11 van het onderhavige besluit (voornamelijk van rechtswege opgelegde gedoogplichten).

Bestuursdwangbevoegdheid instemmingsorgaan

Hoofdstuk 18 van de wet biedt de mogelijkheid om aan bestuursorganen, die advies met instemming op een omgevingsvergunning van een ander bestuursorgaan verlenen, de bevoegdheid toe te kennen om zelf handhavend op te treden met betrekking tot die delen van de vergunning waarmee zij hebben

ingestemd (artikel 18.3 van de wet). Hoofdstuk 11 van het onderhavige besluit geeft invulling aan deze bepaling.

In hoofdstuk 11 van het onderhavige besluit is uitgegaan van het subsidiariteitsbeginsel: een instemmend bestuursorgaan wordt slechts een handhavingsbevoegdheid toegekend wanneer dat leidt tot een meer doeltreffende en doelmatige uitoefening van taken op grond van de wet.

De handhavingsbevoegdheid op een instemmingsrecht wordt bijvoorbeeld toegekend aan beheerders van gebieden en infrastructurele werken (bijvoorbeeld een natuurgebied of een waterstaatswerk) waar ter bescherming van de daar aanwezige natuur en infrastructuur bijzondere eisen gelden en waar het bestuursorgaan ook zelf toezicht houdt of laat houden. Degene die de overtreding van het deel van een omgevingsvergunning wat gaat over de activiteiten waar de beheerder mee moet instemmen constateert, werkt meestal in opdracht van de beheerder. Het levert geen meerwaarde op om toezichthoudende ambtenaren in dat geval steeds te verplichten om een handhavingsverzoek bij de gemeente in te dienen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de Minister van Infrastructuur en Milieu zelf toezicht kan houden en kan handhaven wanneer hij instemming heeft verleend over een omgevingsvergunning met betrekking tot een beperkingengebiedactiviteit langs een rijksweg of een hoofdspoorweg. De handhavingsbevoegdheid op een instemmingsrecht bestaat ook voor bestuursorganen die instemming hebben verleend voor activiteiten die doorgaans in het buitengebied plaatsvinden en waarvoor specialistische kennis is vereist om ze adequaat te kunnen handhaven (bijvoorbeeld ontgrondingsactiviteiten en activiteiten met betrekking tot archeologische rijksmonumenten).

Wel dient de handhavingsbevoegdheid beperkt te blijven tot die onderdelen van de omgevingsvergunning, waarvoor het instemmingsorgaan een instemmingsrecht heeft. Daarbij is dubbele handhaving een aandachtspunt. Voorkomen moet worden dat een initiatiefnemer te maken krijgt met twee handhavingsacties van twee bevoegde bestuursorganen. Naar verwachting kan dit door een goede afstemming tussen handhavende bevoegde bestuursorganen afdoende worden voorkomen. Dit geldt als onderwerp van aandacht bij de implementatie van de wet. Mocht ondanks het maken van afspraken tussen bestuursorganen toch sprake zijn van dubbele handhaving, dan biedt de Algemene wet bestuursrecht de overtreder voldoende rechtsmiddelen om hiertegen op te komen. Daarom is hierover in het onderhavige besluit geen aanvullende regel opgenomen.

Ten opzichte van de voormalige regelgeving is dit een relatief beperkte wijziging. De genoemde instemmingsrechten vloeien vrijwel allemaal voort uit sectorale vergunningen op basis van het oude stelsel, waarvoor een separate bevoegdheidsverdeling gold voor zowel vergunningverlening als handhaving. De voormalige Wabo bevatte bovendien al een grondslag om bestuursorganen die een verklaring van geen bedenkingen moesten verlenen hier ook op te laten handhaven. Maar hiervan is destijds geen gebruik gemaakt, omdat daar gegeven de reikwijdte van de voormalige Wabo geen aanleiding toe was. Nu een aantal zeer specialistische sectorale vergunningstelsels in de wet is ondergebracht, waarbij toezicht en handhaving vooral plaatsvindt door de beheerder van een onderdeel van de fysieke leefomgeving of de expert, is ervoor gekozen deze mogelijkheid wel te benutten in het onderhavige besluit. Hiermee wordt recht gedaan aan het subsidiariteitsbeginsel van artikel 2.3 van de wet. Dit draagt ook bij aan een werkbare en uitvoerbare regeling voor de praktijk. Het voorkomt dat de desbetreffende toezichthouders steeds een handhavingsverzoek aan de gemeente moeten doen wanneer zij zelf een overtreding signaleren. Deze regeling draagt daarom bij aan de vermindering van administratieve lasten.

Kwaliteitsbevordering en afstemming

In afdeling 18.3 van de wet zal te zijner tijd de Wet Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving worden opgenomen (via de Invoeringswet)[85]. Het betreft onder andere: de wettelijke basis voor omgevingsdiensten en randvoorwaarden voor gemeenten en provincies om tot een hogere kwaliteit van vergunningverlening, toezicht en handhaving te komen.

De uitwerking van de Wet Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, het Besluit Verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving, wordt opgenomen in afdeling 11.2 van het onderhavige besluit (via het Invoeringsbesluit). Het betreft onder andere: het basistakenpakket van de omgevingsdiensten, de aanwijzing van omgevingsdiensten voor basistaken die een bijzondere deskundigheid vereisen (uitvoering en handhaving binnen BRZO-bedrijven en bedrijven met RIE 4-installaties), procescriteria voor uitvoerings- en handhavingsbeleid en het aanwijzen van bestuursorganen en instanties die bevoegd (en desgevraagd verplicht) zijn om gegevens (aan elkaar) beschikbaar te stellen.

[85] Wet van 9 december 2015 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verbetering vergunningverlening, toezicht en handhaving) (Stb. 2015, 521).

Toezicht op de naleving

Bij het toezicht op de naleving zijn verschillende bestuursorganen betrokken. Het toezicht wordt niet alleen uitgevoerd door de bestuursorganen zelf maar ook door hun inspectiediensten, uitvoeringsdiensten en de omgevingsdiensten. De toezichthouders worden bij besluit van het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten en de betrokken ministers aangewezen.

De wijze van toezicht verschilt onder het nieuwe regime. Zo wordt er minder gewerkt met (rijks)regels en meer met zorgplichten. Ook zullen er minder omgevingsvergunningen nodig zijn. Ook is een melding in het kader van de Omgevingswet minder vaak vereist. Verder zullen sommige (milieu)normen vervallen of op een andere plek (omgevingsplan) terechtkomen. Dit alles vraagt om een professionele toezichthouder. De professionalisering van het toezicht is ingezet met de eerder aangehaalde Wet Verbetering Vergunningverlening Toezicht en Handhaving.

7 Effecten van de AMvB's onder de Omgevingswet

7.1 Algemeen

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de effecten die de vier AMvB's (het Omgevingsbesluit, het Besluit bouwwerken leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving) gezamenlijk naar verwachting zullen hebben op de Nederlandse samenleving. Aan bod komen achtereenvolgens de financiële effecten op burgers en bedrijven en op overheden, het effect op het milieu en het effect op de rechtspraak en de handhaafbaarheid

Om voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet en de onderliggende AMvB's een inschatting te kunnen maken van de effecten van deze AMvB's voor de samenleving is een aantal onderzoeken gedaan en zijn toetsen uitgevoerd. De effecten voor de vier AMvB's worden hierna gezamenlijk uiteengezet, omdat dit een meer samenhangend beeld geeft van de effecten van de stelselherziening. Het gaat om de volgende toetsen en adviezen:

- Actal-toets (Adviescollege toetsing regeldruk);
- onderzoek naar financiële effecten (SIRA);
- bedrijfseffectentoets AMvB's Omgevingswet (SIRA);
- milieueffectentoets (RIVM);
- advies van de Raad voor de rechtspraak;
- advies van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State;
- HUF-toets (Inspectie Leefomgeving en Transport).

De effecten van de AMvB's die in dit hoofdstuk worden geschetst zijn ook betrokken bij de verwerking van de consultatie door de regering.

7.2 Financiële effecten

7.2.1 Financiële effecten algemeen

Het onderzoeksbureau SIRA Consulting heeft onderzoek gedaan naar de financiële effecten van de AMvB's voor burgers, bedrijven en overheden en heeft ook de bedrijfseffectentoets uitgevoerd.[86] Het gaat bij de financiële effecten om de administratieve lasten, zoals de kosten van het invullen van formulieren, de 'inhoudelijke nalevingskosten', zoals de kosten van het lekdicht maken van een vloer, en om de financiële kosten, zoals leges. Deze drie kostensoorten vormen samen de nalevingskosten. De term regeldruk betreft alleen de administratieve lasten en 'inhoudelijke nalevingskosten'. Daarnaast heeft SIRA gekeken naar de bestuurlijke lasten, dit zijn de kosten die overheden maken voor de uitvoering van de regelgeving.

Er is een aantal belangrijke overkoepelende positieve effecten. Deze worden beschreven in de volgende paragraaf. Hoewel niet alle effecten volledig kwantificeerbaar zijn, is er sprake van een flinke besparing op de kosten voor bedrijven en burgers en op de bestuurlijke lasten voor overheden. Het bedrag kan oplopen tot iets meer dan € 200 miljoen dat ieder jaar opnieuw bespaard kan worden. Daarmee dragen de AMvB's fors bij aan de besparingen die de gehele stelselherziening kan opleveren.

[86] SIRA (2016), 'Financiële effecten AMvB's Omgevingswet', zie https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2016/10/31/financiele-effecten-amvbs-omgevingswet.
SIRA (2016) 'Oplegnotitie bij het onderzoek naar de financiële effecten van de AMvB's van de Omgevingswet', zie https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2016/11/10/oplegnotitie-amvbs-omgevingswet.
SIRA (2017), 'Financiële effecten van de moties van de Omgevingswet', zie https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/rapporten/2017/06/21/financiele-effecten-moties-omgevingswet.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (Actal) onderschrijft in haar advies over de ontwerp-AMvB's dat deze een forse slag maken om de regeldrukreductie te realiseren.

Actal stelt verder dat de effecten van het schrappen van regels op rijksniveau en de wijze waarop decentrale overheden de geboden bevoegdheden en afwegingsruimte invullen, nog in beeld moeten worden gebracht. Actal geeft aan dat het decentraal afwegen kansen biedt voor het beperken van de regeldruk en noemt daarbij als voorbeeld de gerichte aanpak met geluidproductieplafonds bij industrieterreinen. Tegelijkertijd wijst men ook op het risico van toename van regeldruk op decentraal niveau.

Actal adviseert daarom de effecten van de decentralisatie van regels en de toename van bestuurlijke afwegingsruimte voor de regeldruk te onderzoeken voorafgaand aan de inwerkingtreding. Op basis van dit inzicht zouden samen met de VNG, de UvW en het IPO afspraken moeten worden gemaakt over de implementatie van de bestuurlijke afwegingsruimte. Ook adviseert Actal de effecten van de benutting van de afwegingsruimte mee te nemen in de monitoring van de effecten van de stelselherziening. De regering is inmiddels met de bestuurlijke koepels overeengekomen een afspraak te maken over een optimale invulling van de decentrale afwegingsruimte die recht doet aan de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden, zowel wat betreft het beschermingsniveau als wat betreft de regeldruk. Conform het advies van Actal zullen bovendien de effecten op de regeldruk van deze invulling deel uit maken van de implementatiemonitor.

7.2.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven

De AMvB's hebben een effect op alle bedrijven in Nederland. Het gaat over bijna 150.000 bedrijven. Als er rekening mee wordt gehouden dat een bedrijf op meerdere locaties gevestigd kan zijn, loopt dit aantal op tot meer dan 400.000. Ruwweg 135.000 bedrijven krijgen incidenteel met de nieuwe regelgeving te maken omdat zij de kwaliteit van de fysieke leefomgeving beïnvloeden. Zij krijgen met name met de regelgeving te maken wanneer ze een nieuw bedrijfsproces starten, een nieuwe bedrijfsruimte bouwen of de bestaande omgevingsvergunning aanpassen. Voor bijna 13.000 bedrijven geldt dat zij structureel op de hoogte moeten zijn van de aanpassingen in de regelgeving omdat zij met het nieuwe stelsel moeten kunnen werken. Het gaat daarbij om bedrijven die in de fysieke leefomgeving projecten uitvoeren (6.000 bedrijven) of om bedrijven die adviseren over projecten in de fysieke leefomgeving (7.000 bedrijven).

De AMvB's pakken positief uit voor de regeldruk. Daarbij is sprake van een aantal 'overkoepelende effecten' die volgens het onderzoek van SIRA belangrijke winst opleveren, maar die niet of niet volledig gekwantificeerd kunnen worden. Dit betreft de snelheid van procedures, de kenbaarheid van regels, de samenhang van beleid, besluitvorming en regelgeving en de integrale benadering.

Snellere procedures

Betere stroomlijning van de verschillende procedures waar overheden en bedrijfsleven mee te maken krijgen, moet ertoe leiden dat de doorlooptijd van het totaal van procedures korter wordt. Daarnaast zijn er op verschillende punten wijzigingen in de regelgeving om de proceduretijd te verkorten. Dit heeft met name economische voordelen omdat activiteiten eerder kunnen worden gestart doordat er eerder duidelijkheid is voor het bedrijf. Dit werkt bijvoorbeeld positief door op de kosten voor de financiering van projecten. Ook kunnen de bedrijven en de overheden sneller anticiperen op gebeurtenissen in de markt. De potentiële winsten die bedrijven kunnen behalen door deze kortere doorlooptijden, zijn naar verwachting groot.

Kenbaarheid

Naast versnelling van procedures wordt ook een positief financieel effect behaald met de harmonisering, de bundeling en de vergroting van de kenbaarheid van regels. Dit moet regelgeving niet alleen sneller en beter toegankelijk maken, maar zeker ook bijdragen aan een betere kwaliteit van regelgeving en besluitvorming. De duidelijkere regels en de grotere nadruk op participatie en goede voorbereiding geven uiteindelijk minder bezwaar- en beroepsprocedures en besparen de initiatiefnemer in sommige situaties ook de kosten voor de inhuur van deskundigen.

Betere samenhang beleid, besluitvorming en regelgeving

De Omgevingswet en de vier AMvB's staan voor een betere samenhang van het beleid, de besluitvorming en de regelgeving bij de verschillende lagen van de overheid. Dit is een belangrijk winstpunt. De bundeling van landelijke regels gaat de bestaande versnippering tegen en vergroot de samenhang, de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Ook moeten regels over de fysieke leefomgeving binnen een bestuurslaag zoveel mogelijk op één plek en in samenhang worden

geregeld, bijvoorbeeld in het omgevingsplan voor gemeenten. Tenslotte vraagt het stelsel om zaken als beleid, besluitvorming en regelgeving zoveel mogelijk in samenspraak met de betrokken stakeholders te maken. Bij overleg met de betrokken overheden zal dit leiden tot minder tegenstrijdige of elkaar tegenwerkende situaties. Ook hier is een lastenvermindering mogelijk doordat minder procedures nodig zijn en minder discussies over tegenstrijdigheden ontstaan. Verder lopen ondernemers minder snel tegen belemmeringen aan doordat zaken beter op elkaar zijn afgestemd dan voorheen en ontstaat er daardoor meer ruimte om te ondernemen.

Met integrale blik denken vanuit kansen

Het stelsel van de Omgevingswet nodigt overheden uit integraal naar de omgeving te kijken en primair te denken vanuit de mogelijkheden om plannen en activiteiten mogelijk te maken. Hiermee kunnen meer economische activiteiten mogelijk worden en kan de benutting van de openbare ruimte effectiever plaatsvinden.

Kwantificeerbare effecten

Hoewel SIRA bovenstaande overkoepelende effecten niet of niet volledig kon kwantificeren, geldt dit wel voor veel van de specifieke wijzigingen in de regelgeving. Als het gaat om de kwantificeerbare financiële effecten is sprake van een daling van € 51 à 100 miljoen per jaar aan administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Daarnaast zullen burgers en bedrijven jaarlijks € 20 à 41 miljoen minder betalen aan leges. Tenslotte rapporteert SIRA een bedrag van € 21 à € 42 miljoen aan vermindering van de nalevingskosten door het bedrijfsleven.

Bedrijfseffectentoets, overige effecten voor bedrijven

In de bedrijfseffectentoets is naast de zojuist genoemde administratieve lasten ook gekeken naar de mogelijke effecten op de werking van de Nederlandse markt. Hoewel de stelselherziening niet als doel heeft direct of indirect de werking van de markt te beïnvloeden, is toch sprake van positieve effecten. De stelselherziening moet voor alle bedrijven leiden tot transparante regelgeving en verplichtingen, meer mogelijkheden tot ondernemen en snellere procedures. En deze veranderingen zijn per sector voor alle bedrijven gelijk. Ook maakt de stelselherziening het voor toetreders wat makkelijker om de markt te betreden.

7.2.3 Structureel effect op bestuurlijke lasten voor overheden

De regelgeving in de vier AMvB's kan voor overheden tot een significante besparing op de bestuurlijke lasten leiden. Van de hierboven genoemde voordelen die niet, of niet volledig, gekwantificeerd konden worden zal ook sprake zijn bij overheden. Daarnaast geldt dat er sprake kan zijn van een jaarlijkse besparing op bestuurslasten bij de overheden van € 38 à 67 miljoen. Deze besparingen kunnen vooral bij gemeenten gerealiseerd worden. Het gaat daarbij uiteraard om inschattingen. Na de inwerkingtreding zal daadwerkelijk blijken hoe groot de financiële voordelen uiteindelijk zijn.

Tegenover de daling van de bestuurlijke lasten staat bij gemeenten een (minder grote) daling van de legesinkomsten. Deze daling bedraagt naar verwachting € 20 à 41 miljoen per jaar.

7.2.4 Eenmalige kosten

SIRA heeft ook een inschatting gemaakt van de eenmalige lasten voor burgers, bedrijven en overheden. Voor burgers en bedrijven heeft SIRA in het onderzoek naar de effecten van de Omgevingswet al de zogenoemde kennisnamekosten geraamd. SIRA verwacht dat ten opzichte daarvan geen sprake zal zijn van extra eenmalige kennisnamekosten voor de AMvB's.

Voor de medeoverheden verwacht SIRA wel extra eenmalige kosten door de AMvB's naast de al eerder in kaart gebrachte eenmalige kosten. Het gaat hierbij om kosten om aan specifieke verplichtingen uit de AMvB's te kunnen voldoen en kosten van de interne organisatie van de implementatie van het nieuwe stelsel. In totaal gaat het om een bedrag van € 29 à 43 miljoen aan eenmalige kosten.

7.3 Effect op het milieu

Deze paragraaf start met de resultaten van de milieueffectentoets door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Daarna wordt de wijze waarop rekening is gehouden met de beginselen van het EU-milieubeleid toegelicht.

7.3.1 Effect op beschermingsniveau en realisatie milieuambities

Het RIVM heeft een milieueffectentoets op de AMvB's uitgevoerd. Bij deze toets is bekeken in hoeverre de AMvB's invulling geven aan het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau voor de fysieke leefomgeving. Ook is getoetst in hoeverre de AMvB's borgen dat de ambities van het Rijk voor milieu, gezondheid, duurzaamheid en veiligheid worden gerealiseerd. Het RIVM concludeert in de milieueffectentoets voor de vier AMvB's dat het Rijk voor een gelijkwaardig beschermingsniveau en het realiseren van haar ambities in het nieuwe stelsel meer afhankelijk wordt van keuzes van medeoverheden.

Gelijkwaardig beschermingsniveau

Het uitgangspunt van een gelijkwaardige bescherming bij de AMvB's houdt in dat het niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en omgevingskwaliteit gelijkwaardig blijft aan het oude niveau. Voor het beschermingsniveau constateert het RIVM dat met de AMvB's een niveau gelijkwaardig aan het huidige mogelijk is op lokaal niveau, maar dat ook beleidsverlies zou kunnen optreden.

De regering verwacht dat er geen beleidsverlies zal optreden. Voor de balans tussen bescherming van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en benutting van diezelfde leefomgeving zet de regering bewust in op het creëren van meer bestuurlijke afwegingsruimte. Op deze manier kan optimaal rekening worden gehouden met de lokale omstandigheden en kunnen strengere eisen worden gesteld aan de bescherming van de fysieke leefomgeving voor die gebieden waar dat nodig is. De huidige regelgeving biedt op een aantal onderdelen al flexibiliteit om in te spelen op regionale en lokale verschillen, maar dit wordt in de AMvB's beter en consequenter ontsloten. Gemeenten en provincies maken nu ook al gebruik van deze mogelijkheden om strengere eisen te stellen of juist meer ruimte te bieden. Voor de huidige rijksregels die straks door decentrale overheden worden gesteld, zal via het overgangsrecht worden voorkomen dat er een lacune ontstaat bij de inwerkingtreding van het stelsel. Zij gaan hier zorgvuldig mee om. Tot slot wordt in de AMvB's de bestuurlijke afwegingsruimte begrensd waar dat nodig is voor de bescherming van de fysieke leefomgeving.

Ambities van het Rijk voor de fysieke leefomgeving

Volgens het RIVM wordt het bereiken van de ambities op het gebied van milieu, duurzaamheid, gezondheid en veiligheid in beginsel goed geborgd in de AMvB's door het gebruik van de beleidscyclus, maar zijn er enkele kanttekeningen bij de uitwerking. Zo zouden de AMvB's moeten duiden waar de omgevingsvisie aan moet voldoen, opdat milieuambities een prominentere plaats krijgen in de belangenafweging van gemeenten en provincies. Hoewel het omgevingsplan kan werken als ondergrens, zouden de AMvB's gemeenten meer moeten stimuleren om te komen tot een integrale beoordeling met geïntegreerde indicatoren voor integrale gezondheidseffecten. Ook vindt het RIVM een programmaplicht wenselijk voor de ambities voor duurzaamheid en gezonde fysieke leefomgeving, zodat zichtbaar en controleerbaar is wat er concreet gebeurt voor die ambities. Over de doorwerking van regels voor milieubelastende activiteiten via het omgevingsplan merkt het RIVM op dat pas in de uitvoeringspraktijk blijkt of dit zal werken. Voor de interpretatie van de regels in de handhavingsfase zou volgens het RIVM de relatie nodig met de visie, het plan en het programma moeten worden verduidelijkt.

De regering deelt de visie van het RIVM dat ambities voor grote thema's zoals duurzaamheid, gezondheid en veiligheid niet gerealiseerd kunnen worden met alleen de kerninstrumenten in de Omgevingswet en de AMvB's. Ook via andere sporen werkt de regering aan de realisatie van haar ambities, bijvoorbeeld via het implementatietraject. De realisatie van de ambities voor de maatschappelijke opgaven vereisen de inzet en betrokkenheid van alle overheden en van private partijen. De Omgevingswet en de bijbehorende AMvB's dragen hieraan bij door de overheden een krachtiger instrumentarium te bieden voor sturing op oplossingen voor deze maatschappelijke opgaven, voor zover het de fysieke leefomgeving betreft. Zo geven de AMvB's meer ruimte aan duurzame ontwikkeling. De realisatie van private initiatieven voor zonnepanelen en warmte-koude-opslag wordt eenvoudiger door kortere vergunningprocedures en meer ruimte voor maatwerk. Met de gelijkwaardigheidsbepaling krijgen bedrijven ruimte om nieuwe effectieve technieken voor duurzame energievoorziening toe te passen. Gemeenten kunnen bovendien met het omgevingsplan beter sturen op energieprestaties van nieuwbouw of een aansluitplicht op restwarmte. De regering ziet net als het RIVM de waarde van het programma als sturingsinstrument. De AMvB's geven niet alleen aan in welke gevallen het gebruik van het programma verplicht is, maar bieden ruimte aan overheden het programma ook in te zetten in andere gevallen waar het toegevoegde waarde heeft. Ook zal bij de implementatie nadere aandacht worden besteed aan het gebruik van het programma voor het realiseren van milieuambities.

De AMvB's bieden volgens de regering een goed instrumentarium aan de uitvoeringspraktijk om zowel de huidige als de toekomstige maatschappelijke opgaven goed te kunnen borgen en stimuleren. Rondom een aantal van de door het RIVM genoemde thema's vindt beleidsvernieuwing plaats. De komende tijd zullen de AMvB's op onderdelen mogelijk nog worden aangepast voor de uitwerking van trajecten voor energietransitie en klimaatadaptatie. Zo wordt bij de uitwerking van de Energieagenda bekeken of en zo ja, hoe de 'uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet moet worden aangepast voor gewenste energietransitie. Hetzelfde geldt voor de door het kabinet toegezegde Deltaplan ruimtelijke adaptatie. Door klimaatverandering neemt de kans op schade door wateroverlast, hitte, droogte en overstromingen toe.

7.3.2 Beginselen van het EU-milieubeleid

Inleiding

Als gevolg van het amendement Albert de Vries/Dik-Faber[87] is in de wet artikel 23.6 ingevoegd, dat bepaalt dat in de nota van toelichting bij een AMvB gemotiveerd wordt op welke wijze rekening is gehouden met de vier beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie. Deze beginselen zijn 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.

Deze beginselen hebben in de eerste plaats een rol gespeeld bij de totstandkoming van de EU-richtlijnen die zijn geïmplementeerd in dit besluit. De motiveringsplicht van artikel 23.6 reikt niet zo ver dat de motivering van die richtlijnen hier herhaald hoeft te worden. De rol van de beginselen bij de implementatie van de richtlijnen is vervolgens beperkt geweest, gezien de keuze voor een lastenluwe implementatie, waarbij niets anders of méér wordt vastgelegd dan dat wat de EU-richtlijn voorschrijft.

In de tweede plaats spelen de beginselen een rol in het nationale beleid. Dat blijkt ook uit artikel 3.3 van de wet, dat voorschrijft dat in een omgevingsvisie rekening wordt gehouden met de vier genoemde beginselen. Het beleid dat in de omgevingsvisies zal worden opgenomen, is bepalend voor keuzes die worden gemaakt in de regelgeving. Dit besluit is echter niet gebaseerd op het beleid in één actuele omgevingsvisie, maar bevat een bundeling en vernieuwing van regelgeving die de afgelopen decennia ontwikkeld is vanuit verschillende beleidsachtergronden, en waarin de beginselen op verschillende wijzen doorwerken. Deze motivering gaat inhoudelijk in op de toepasselijkheid van de beginselen, los van de historische beleidsachtergrond van een regel.

Artikel 3.3 van de wet schrijft voor dat bestuursorganen beginselen betrekken bij totstandkoming van beleid en artikel 23.6 van de wet schrijft voor dat het Rijk toelicht hoe beginselen betrokken zijn bij de regelgeving. In beide gevallen hebben de beginselen het karakter van een richtsnoer en heeft de uitleg ervan door het betrokken bestuursorgaan een dynamisch karakter. De milieubeginselen vormen dus geen rechtsregel waar het bestuursorgaan aan gebonden is, maar dragen samen met de algemene rechtsbeginselen zoals redelijkheid en billijkheid, het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel bij aan de kwaliteit van beleid en regelgeving. Op deze wijze dragen de beginselen bij aan het vinden van een goede balans tussen bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving.

In artikel 23.6 is gekozen voor een letterlijke overname van de beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie. De Unie gaat uit van een breed milieubegrip, dat in ieder geval water, bodem, lucht, natuur en landschap omvat. De Omgevingswet gaat behalve over het milieu ook over de gebouwde omgeving. De bouwwerken en infrastructuur zijn onderdelen van de fysieke leefomgeving. Het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen zijn algemeen verwoord en ze zijn daardoor in principe van toepassing op de gehele regelgeving. De andere twee beginselen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zijn gezien de verwoording alleen van toepassing op het milieuterrein.

Effecten van de beginselen voor dit besluit

Het Omgevingsbesluit bevat algemene en procedurele regels en heeft daardoor minder relatie met de milieubeginselen dan bijvoorbeeld het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving. Milieubeginselen richten zich immers op de inhoud van de bepalingen.

In dit besluit spelen daarom andere beginselen een grotere rol, zoals het subsidiariteitsbeginsel zoals dat is opgenomen in artikel 2.3 van de wet, zie hiervoor bijvoorbeeld paragraaf 4.3.2 van deze toelichting.

[87] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 158.

Onderstaand is kort toegelicht wat de verschillende beginselen inhouden en wordt beschreven op welke wijze deze milieubeginselen een rol hebben gespeeld in dit besluit.

Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken.[88] Dit beginsel speelt geen rol in dit besluit.

Het beginsel van preventief handelen houdt in dat nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Dit vanuit de premisse dat voorkomen beter is dan ongedaan maken ('genezen'). De regeling voor de mer-beoordeling is hier mede op gebaseerd: door voorafgaand aan de vergunning de milieueffecten van een project te beoordelen kan zo nodig een mer-plicht ontstaan. In dat geval komen ook alternatieven van een project aan bod die minder nadelige gevolgen hebben.

Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron moeten worden bestreden gaat uit van de premisse dat het aanpakken van een probleem bij de bron effectiever is dan het bestrijden van negatieve gevolgen. Dit beginsel speelt geen rol in dit besluit.

Het beginsel dat de vervuiler betaalt houdt in dat degene die activiteiten verricht financieel verantwoordelijk is voor het voorkomen, beperken en zo nodig ongedaan maken van nadelige gevolgen van die activiteiten voor het milieu. Dit beginsel speelt in dit besluit een rol bij de voorschriften die inhouden dat financiële zekerheid gesteld kan worden voor bepaalde kosten. Op deze manier is geregeld dat de financiële verantwoordelijkheid bij de vervuiler komt te liggen.

7.4 Effect op de rechterlijke macht en de handhaafbaarheid

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de effecten voor de rechtspraak en de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de rechtspraak. Vervolgens worden de conclusies van de Inspectie Leefomgeving en Transport over effecten op de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid behandeld. Bij de effecten op de rechtspraak en de gevolgen voor de organisatie wordt het advies betrokken dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) en de Raad voor de rechtspraak hebben uitgebracht over de vier ontwerp-AMvB's. De Afdeling bestuursrechtspraak en de Raad voor de rechtspraak hebben ook opmerkingen gemaakt over de inhoudelijke thema's en keuzes. De reactie van de regering op die thema's wordt gegeven bij de toelichting op die onderdelen.

De effecten van de stelselherziening van het omgevingsrecht voor de rechtspraak volgen deels uit de wet, deels uit de uitvoeringsregelgeving en deels uit de invoeringsregelgeving. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is aangegeven dat de effecten voor de organisatie en de werklast pas te overzien zijn als de inhoud van de invoeringsregelgeving en uitvoeringsregelgeving bekend is. Nu de inhoud van de AMvB's grotendeels bekend is, kan meer gezegd worden over de effecten op de werklast van de rechtspraak. Tegelijkertijd moet bedacht worden dat ook het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet sterk bepalend zal zijn voor de rechtspraak. Zo regelt het voorstel voor de Invoeringswet het overgangsrecht, de beroepsmogelijkheden (door wijziging van bijlage 2 bij de Awb), het tempo en de wijze van overgang van bestemmingsplannen naar omgevingsplannen, de schade als gevolg van besluiten die op grond van de Omgevingswet worden genomen en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De Raad voor de rechtspraak wijst er terecht op dat de werklastgevolgen pas concreet te kwantificeren is als alle onderdelen van de stelselherziening gereed zijn. De regering zegt toe ook de andere onderdelen van de stelselherziening voor advies voor te leggen aan de Afdeling bestuursrechtspraak en de Raad voor de rechtspraak. Deels is dat ook al gebeurd voor bijvoorbeeld de Invoeringswet Omgevingswet en de Aanvullingswet grondeigendom.

Een belangrijk effect van de wet is dat minder losse toestemmingen van de overheid nodig zullen zijn voor het mogelijk maken van activiteiten. Een initiatiefnemer kan steeds in één procedure alle toestemmingen voor zijn activiteit krijgen. Elke gemeente heeft straks één omgevingsplan, dat gemakkelijker actueel te houden is, waardoor minder vaak behoefte zal bestaan aan wijzigingen of omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten voor concrete ontwikkelingen. Dat zal naar verwachting leiden tot minder geschillen bij de bestuursrechter.

In het vervolg van deze paragraaf zal worden ingegaan op de effecten van de wijzigingen die de uitvoeringsregelgeving met zich meebrengt voor de rechtspraak.

[88] Deze formulering is ontleend aan de Mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM(2000) 1.

Wijzigingen die kunnen leiden tot vergroting van de werklast

De Raad voor de rechtspraak vraagt aandacht voor de initiële kosten die het nieuwe stelsel met zich meebrengt voor de rechterlijke macht. Die opmerking betreft overigens het de invoering van het gehele stelsel en niet alleen de AMvB's. Rechters zullen kennis moeten nemen van het nieuwe stelsel en dat zal in de beginfase substantieel aandacht vragen, zo is de inschatting van de Raad voor de rechtspraak. Ook zullen overgangsrechtelijke situaties soms complexe vragen voor de rechter opleveren. De ingrijpende stelselwijziging zal soms leiden tot nieuwe rechtsvragen, die bij conflicten aan de rechter worden voorgelegd. Deze zijn niet altijd vooraf te voorzien. Al wel te voorzien is dat een deel van de vaste jurisprudentie over begrippen als 'inrichting' en 'goede ruimtelijke ordening' zijn betekenis zal verliezen; voor de opvolgers van deze begrippen zal gaandeweg een nieuwe bestendige lijn door de rechtspraak ontwikkeld moeten worden. Een mitigerende werking hierbij gaat uit van de invoeringsbegeleiding, die ervoor moet zorgen dat alle overheidspartijen in staat zijn om de wet en de uitvoeringsregelgeving op goede wijze toe te passen. Bij de invoeringsbegeleiding zal er ook aandacht zijn voor de rechtspraak.

Een structurele wijziging wordt verwacht op één punt. Het omgevingsplan kan een aantal nieuwe onderwerpen bevatten, ten opzichte van het bestemmingsplan en de gemeentelijke verordeningen:
- regels over milieubelastende activiteiten waarover het Rijk niet langer regels stelt;
- maatwerkregels bij de algemene rijksregels;
- lokale omgevingswaarden.

Deze mogelijkheden sluiten aan bij het verbeterdoel om bestuursorganen meer bestuurlijke afwegingsruimte te geven. Zo kunnen de regels in het omgevingsplan worden ingezet voor het aanpakken van knelpunten met milieugebruiksruimte, zoals bij cumulatie van geluidhinder of geurhinder. Omdat het hele omgevingsplan openstaat voor beroep, kan tegen deze regels beroep worden ingesteld, waar dat voorheen meestal niet kon omdat er sprake was van algemeen verbindende voorschriften. Afhankelijk van de wijze waarop gemeenten de nieuwe mogelijkheden hanteren, kan dat in bepaalde gevallen leiden tot geschillen die aan de Afdeling bestuursrechtspraak worden voorgelegd. Ook kunnen burgers omgevingsvergunningen aanvragen voor het afwijken van zulke regels, waarvan een deel voorgelegd zal worden aan de bestuursrechter.

Los van het openstellen van het hele omgevingsplan voor beroep wijzen de Afdeling bestuursrechtspraak en de Raad voor de rechtspraak beide ook in algemene zin op de verruiming van de mogelijkheden voor maatwerk en de vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte. Zij schatten in dat de werklast van de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak hierdoor zal toenemen. De regering verwacht echter geen significant effect op de werklast van de rechterlijke macht. Zo wordt de mogelijkheid voor maatwerk weliswaar generiek geboden, maar in de meeste gevallen zullen de algemene rijksregels volstaan. Wel voorstelbaar is dat de zwaarte en de ingewikkeldheid van een zaak waarin maatwerk of bestuurlijke afwegingsruimte een rol spelen zal toenemen. De Raad voor de rechtspraak wijst daar voor maatwerkvoorschriften bijvoorbeeld op. Onderstaand wordt zowel voor maatwerk als voor bestuurlijke afwegingsruimte aangegeven waarom de regering inschat dat er geen significante effecten te verwachten zijn voor de rechtspraak.

• Maatwerk

De verruiming van de mogelijkheden voor maatwerk zou er in theorie toe kunnen leiden dat meer verzoeken om maatwerkvoorschriften gedaan zullen worden, zowel door initiatiefnemers (verruiming) als andere belanghebbenden (aanscherping). In het merendeel van de gevallen zullen de algemene rijksregels echter voldoen en zullen er geen maatwerkvoorschriften gesteld worden. Bovendien gaat de voorkeur uit naar de inzet van het nieuwe instrument maatwerkregels, waarmee bestuursorganen proactief aangeven dat maatwerk nodig is in verband met bijzondere gevoeligheid of kwetsbaarheid van een locatie. De gebiedsgerichte inzet van maatwerk via maatwerkregels beperkt de noodzaak tot het stellen van maatwerkvoorschriften. Het stellen van een maatwerkvoorschrift zal – ondanks de verbreding – dan ook een uitzondering blijven en net als voorheen zullen naar verwachting weinig maatwerkvoorschriften aan de bestuursrechter worden voorgelegd.

• Bestuurlijke afwegingsruimte

Op een aantal punten is de bestuurlijke afwegingsruimte voor bestuursorganen bij het toepassen van instructieregels vergroot. Bestuursorganen zullen binnen de ontstane afwegingsruimte een afweging moeten maken, die door de bestuursrechter getoetst wordt. Hij bepaalt of het bestuursorgaan een besluit in redelijkheid, gelet op de daarbij betrokken belangen, had mogen nemen. De Afdeling bestuursrechtspraak geeft aan dat de algemene eisen van behoorlijk bestuur, waaronder motiveringseisen, zorgvuldigheid en de proportionaliteit, daarbij een belangrijke rol spelen. Ook onder het oude recht moest in verreweg de meeste gevallen al een afweging gemaakt worden. Verruiming van de

afwegingsruimte leidt naar de inschatting van de regering dan ook niet tot een grotere werklast Daarom wordt geen significant effect verwacht op de werklast van de rechterlijke macht.

Wijzigingen die kunnen leiden tot beperking van de werklast

Zoals toegelicht in de eerdere hoofdstukken van deze toelichting dragen diverse wijzigingen bij aan één van de vier verbeterdoelen van de stelselherziening, het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Dit is niet alleen van belang voor burgers, bedrijven en overheden, maar ook voor rechters, die immers onder het voormalige recht ook geconfronteerd werden met een onoverzichtelijk geheel van wetgeving. Rechters zullen bij de voorbereiding van hun uitspraken profiteren van het bijeenbrengen van de regels in vier besluiten, het aanpakken van onduidelijke, schurende, tegenstrijdige of onrealistische regels, het uniformeren van procedures en begrippen, het harmoniseren van de redactie van de regels, het beperken van de lijsten met uitzonderingsgevallen en het verduidelijken van de status van niet-wettelijke documenten die bestuursorganen toepassen bij hun oordeelsvorming.

De werklast voor de rechterlijke macht is onder andere afhankelijk van de kwaliteit van de besluitvorming door bestuursorganen. Het nieuwe stelsel draagt bij aan de kwaliteit daarvan. Als bestuursorganen beter voorbereide besluiten nemen, vermindert dat de werklast voor de rechterlijke macht. Van groot belang daarbij is dat de wet meer samenhang in beleid en regelgeving afdwingt. Ook de regelgeving in dit besluit en de andere AMvB's onder de wet heeft een gunstige invloed hierop. Zo zullen rechters minder vaak procedurefouten hoeven te beoordelen omdat er minder procedurele eisen worden gesteld. De Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving bevatten ten opzichte van de Awb zo min mogelijk aanvullende voorbereidings-, afstemmings- en motiveringseisen. De Afdeling bestuursrechtspraak wijst er wel op dat de te beschermen belangen dan nog wel over de band van de algemene zorgvuldigheids- en motiveringseisen aan de orde kunnen komen. Dat is op zich juist. In de AMvB's is nauwer aangesloten op de EU-regelgeving en de daarin gangbare begrippen, wat de kans verkleint dat rechters zullen oordelen dat er een implementatiegebrek is en zij direct moeten toetsen aan een EU-richtlijn.

Eén van de belangrijkste wijzigingen ter uitvoering van het verbeterdoel om de besluitvorming te versnellen en verbeteren is de verruiming van de inzet van de reguliere procedure in plaats van de uniforme uitgebreide voorbereidingsprocedure voor omgevingsvergunningen. Dit betekent dat in meer gevallen bezwaar kan worden gemaakt. De reguliere procedure biedt naar het oordeel van de regering goede condities voor de inhoudelijke behandeling van besluiten: hoor en wederhoor en een heroverweging. Dat maakt dat er na het doorlopen van de reguliere procedure gemiddeld gesproken deugdelijk voorbereide besluiten zullen worden voorgelegd aan de bestuursrechter. De regering schat in dat dit een gunstig effect heeft op de werklast voor de rechter. In de bezwaarfase is een hoorzitting voorgeschreven, zodat tussen bezwaarmakers, het bestuursorgaan en andere partijen in het geding een mondelinge gedachtewisseling kan plaatsvinden. Ook laten bestuursorganen zich over het algemeen adviseren door een onafhankelijke bezwaarschriftencommissie en niet alleen door de eigen ambtenaren. De regering onderschrijft dat het vaker toepassen van de reguliere procedure wel zou kunnen leiden tot een toename van het aantal verzoeken om een voorlopige voorziening tijdens de bezwaarfase. De Afdeling bestuursrechtspraak en de Raad voor de rechtspraak wijzen daar beide op.

De wet en het Omgevingsbesluit borgen dat in een vroeg stadium van het besluitvormingstraject van een omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, projectbesluit of omgevingsvergunning participatie wordt gestimuleerd. Participatie draagt bij aan beter gedragen besluiten en minder gerechtelijke procedures.

De eerder onder 'Wijzigingen die kunnen leiden tot vergroting van de werklast' beschreven nieuwe maatwerkmogelijkheden in het omgevingsplan kunnen overigens ook bijdragen aan het voorkomen van geschillen. Zo zouden maatwerkregels in het omgevingsplan voor een locatie waar een milieubelastende activiteit is toegestaan juist kunnen waarborgen dat een specifiek belang veiliggesteld is. Dan kan het voorkomen dat omwonenden in beroep gaan tegen de functietoedeling. Onder het voormalige recht was beroep tegen die bestemming in het bestemmingsplan in een dergelijk geval de gebruikelijke weg.

Wijzigingen zonder substantieel effect voor de werklast

De Raad voor de rechtspraak wijst op de verschuiving van vergunningen naar algemene regels. De Raad vreest dit naar verwachting tot meer handhavingsprocedures leidt. De Omgevingswet maakt voor enkele activiteiten een verschuiving van vergunningen naar algemene regels mogelijk. Met activiteiten waarbij dat voorheen al mogelijk was, zoals bouwactiviteiten en milieubelastende activiteiten, heeft in het recente verleden al zo'n verschuiving plaatsgevonden. De verschuiving naar algemene regels betreft nu vooral kleinschalige lozingsactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten.

Dergelijke activiteiten leidden in het verleden al niet gauw tot een gang naar de rechter en de verschuiving zal dan ook weinig betekenen voor de werklast.

De Raad voor de rechtspraak vraagt aandacht voor het afschaffen van het gestandaardiseerd overgangsrecht. Er wordt gevreesd voor bewerkelijker zaken omdat telkens beoordeeld moet worden wat het lokale overgangsrecht is. De regering deelt deze vrees niet. Met het afschaffen van het gestandaardiseerde overgangsrecht wordt het juist mogelijk om het overgangsrecht beter toe te snijden op het specifieke geval. Ingewikkelde rechtspraak omdat het gestandaardiseerde overgangsrecht niet goed past wordt hiermee juist voorkomen. De regering verwacht dan ook geen substantieel effect voor de werklast.

Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft de AMvB's getoetst op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid. De ILT concludeert hiervoor dat de opzet en structuur van de besluiten bijdraagt aan de toegankelijkheid en transparantie van het gehele normenkader. Ook worden de doelen van vereenvoudiging van de regelgeving en het aanbrengen van meer samenhang tussen regelgeving volgens het ILT voor een belangrijk deel bereikt. Naast deze algemene conclusies heeft de ILT op enkele terreinen specifieke opmerkingen over de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid gemaakt, onder andere voor toezicht eigen werken Rijkswaterstaat.

De regering heeft de opmerkingen van de ILT verwerkt. Deze opmerkingen betreffen onder andere de aspecten bij de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voor eigen werken van Rijkswaterstaat in het Besluit activiteiten leefomgeving, enkele bepalingen over omgevingsveiligheid in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de relatie van het Besluit bouwwerken leefomgeving met de EU-verordening bouwproducten. De verwerking heeft op diverse plaatsen geleid tot aanpassing van de tekst van de AMvB's en van de bijbehorende toelichting. Hier wordt in de toelichting over de onderwerpen die het betreft nader op ingegaan.

8 Totstandkoming besluit en consultatie

8.1 Totstandkoming besluit

Bij de totstandkoming van dit besluit is een veelheid aan organisaties en partijen betrokken geweest. In artikel 23.5 van de wet is de betrokkenheid van het parlement voor dit besluit via de voorhangprocedure geregeld. Daarnaast hebben ook veel maatschappelijke organisaties en partijen uit de uitvoeringspraktijk inbreng geleverd voor de ontwikkeling van dit besluit, zowel tijdens de formele consultatie als op andere momenten in het proces. In deze paragraaf worden de processen voor de informele en formele consultatie en de voorhang in het parlement beschreven. Daarna worden in de tweede paragraaf een aantal centrale onderwerpen uit de consultatie uitgelicht. De wijze waarop de consultatie per hoofdstuk zijn verwerkt wordt nader toegelicht in de derde paragraaf. Vervolgens wordt in de vierde paragraaf toegelicht op welke wijze de aangenomen moties van en de toezeggingen aan het parlement tijdens de voorhang zijn verwerkt in dit besluit en de toelichting.

Informele consultatie

Bij de totstandkoming van dit besluit is een zorgvuldig en uitgebreid proces doorlopen. Voor een zo groot mogelijk draagvlak en een goede beleids- en wetgevingskwaliteit werden kennis en ervaringen uit de praktijk op veel manieren betrokken bij de ontwikkeling van de ontwerpversie van de AMvB's onder de Omgevingswet. Er heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden met de medeoverheden, het bedrijfsleven, de wetenschap en belangenorganisaties op het gebied van milieu, natuur, landschap, erfgoed, landbouw, recreatie en water, en met het Overlegorgaan Infrastructuur en Milieu (OIM). In zogenoemde 'botsproeven' werden de belangrijkste onderdelen van de AMvB's nadrukkelijk getest met praktijkcasussen. Hierbij was een brede vertegenwoordiging vanuit die praktijk betrokken. Voorafgaand aan de toetsing en consultatie is dit besluit samen met de drie andere AMvB's doorgelicht door de bestuurlijke koepels, de stichting Natuur&Milieu, VNO-NCW en het OIM. Dit gehele proces heeft veel verbetervoorstellen opgeleverd. De AMvB's werden tussentijds regelmatig aangescherpt met resultaten van deze overleggen, botsproeven en commentaarrondes.

Formele consultatie

In de periode 1 juli tot en met 16 september 2016 heeft de internetconsultatie op de ontwerp-AMvB's plaatsgevonden en de formele toetsing was van 1 juli tot en met 1 oktober 2016. In totaal hebben circa 250 organisaties en individuen gebruik gemaakt van de consultatiemogelijkheid, waaronder VNO/NCW, de Stichting Natuur en Milieu, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM), de Commissie voor de Milieueffectrapportage (Commissie mer), Omgevingsdienst

NL, het Overleg Platform Bouwregelgeving (OPB), het Overleg Infrastructuur en Milieu (OIM), Vereniging van Waterbedrijven (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). Ook zijn de ontwerp-AMvB's vanwege de code Interbestuurlijke Verhoudingen voorgelegd aan het IPO, de VNG en de UvW. De wijze waarop de consultatiereacties zijn verwerkt in dit besluit en de toelichting wordt in de paragrafen 8.2 en 8.3 toegelicht. Tijdens de consultatie zijn ook reacties ingediend over de invoeringsregelgeving, de implementatie en het Digitaal Stelsel Omgevingswet. Deze reacties worden betrokken bij de trajecten voor die onderdelen van het stelsel.

Gelijktijdig met de consultatie werden de ontwerp-AMvB's onderworpen aan een toets op administratieve en bestuurlijke lasten door het Adviescollege toetsing regeldruk, op milieueffecten door het RIVM en op gevolgen voor de rechtspraak door de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De resultaten van de toetsen en de verwerking ervan in dit besluit zijn beschreven in het vorige hoofdstuk.

Parlementaire betrokkenheid

Op 1 juli 2016 is het ontwerp van dit besluit, samen met de drie andere ontwerp-AMvB's, aan de Tweede Kamer en Eerste Kamer toegezonden. Tijdens de voorhang hebben de Tweede Kamer en de Eerste Kamer diverse overleggen over de AMvB's georganiseerd, zowel met de minister en het ministerie van Infrastructuur en Milieu als met uiteenlopende belangenorganisaties, wetenschappers en burgers. Ook hebben de Tweede Kamer en de Eerste Kamer schriftelijke vragen over de ontwerp-AMvB's gesteld, respectievelijk in oktober 2016 en het voorjaar van 2017. De Tweede Kamer heeft in het notaoverleg van 19 december 2016 de ontwerp-AMvB's besproken met de minister van Infrastructuur en Milieu en de minister voor Wonen en Rijksdienst. Op 22 december 2016 is over de 31 moties ingediende moties gestemd. De kamer heeft hiervan 19 moties aangenomen. De Eerste Kamer heeft de ontwerp-AMvB's besproken in de plenaire vergadering op 30 mei 2017. Hierbij zijn in totaal 8 moties zijn ingediend. In de derde termijn zijn vervolgens moties samengevoegd en 3 moties aangehouden. Op 13 juni zijn 4 moties aangenomen. In paragraaf 8.4 wordt beschreven op welke wijze de aangenomen moties van en toezeggingen aan de Eerste en Tweede Kamer zijn verwerkt in dit besluit en de toelichting.

8.2 Centrale thema's in consultatiereacties

De toetsversies van de AMvB's zijn overwegend positief ontvangen. In de consultatiereacties is veel waardering en steun uitgesproken voor de ingeslagen richting met meer samenhang en flexibiliteit in de regelgeving, een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving en het vroegtijdig betrekken van burgers, bedrijven en belanghebbenden. Veel partijen hebben aangegeven dat het werken met aanvullingswetten voor grote beleidswijzigingen het lastig maakt in de consultatiefase al een overkoepelend oordeel te geven. De regering begrijpt dit, maar hecht aan een zorgvuldige behandeling van deze wijzigingen in het parlement in eigenstandige trajecten.

Hoewel de meeste punten uit de toetsing en de consultatie gingen over specifieke en veelal technische aspecten, was er ook een aantal centrale thema's uit de consultatiereacties te destilleren. Dit zijn de thema's afwegingsruimte voor gemeenten, sturen op gebruiksruimte, gezondheid, complexe bedrijven, participatie, energietransitie en Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Voor zover deze centrale thema's ook voor dit besluit relevant zijn, worden ze hieronder toegelicht. Het gaat dan om complexe bedrijven, participatie, energietransitie en Digitaal Stelsel Omgevingswet. Voor de andere onderwerpen is een toelichting opgenomen in de nota van toelichting van het relevante besluit, of besluiten, zie onderstaand:

- Afwegingsruimte voor gemeenten: opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- Sturen op gebruiksruimte: opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit kwaliteit leefomgeving.
- Gezondheid: opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Complexe bedrijven

In de consultatie hebben IPO en de chemische industrie hun waardering uitgesproken voor de voorgestelde regeling in de AMvB's voor complexe bedrijven. Wel hadden zij en andere partijen diverse vragen bij dit onderwerp. Ook uitten verschillende partijen hun zorgen over enkele aspecten van de regeling. De koepels van bedrijven hadden zorgen over de verhouding tussen de algemene regels en voorschriften in de vergunning en over de toepassing van het begrip 'significante verontreiniging' bij het beoordelingskader voor de milieuvergunning. Ook wezen zij op onduidelijkheden die

kunnen ontstaan over het samenstel van de algemene regels en de omgevingsvergunning. Het IPO vond dat provincies voor complexe bedrijven een integrale beoordeling moet kunnen maken. Daarom wilde zij dat gemeenten alleen een adviesrol krijgen bij afwijking van het omgevingsplan. De VNG wilde niet slechts een adviesrol voor gemeenten, maar vond juist dat het omgevingsplan een belangrijkere rol moet krijgen als beoordelingskader voor een vergunning van milieubelastende activiteiten.

Complexe bedrijven hebben een bijzondere positie binnen het stelsel. Het gaat om bedrijven die bovenlokale milieurisico's veroorzaken en die grote invloed kunnen hebben op ruimtelijke keuzes in de omgeving. Naar aanleiding van de consultatiereacties heeft de regering een aantal zaken gewijzigd om de bijzondere positie van complexe bedrijven in het stelsel verder te verduidelijken en versterken. In het Omgevingsbesluit is vanwege de nauwe relatie tussen regels in de omgevingsvergunning en de regels in het omgevingsplan een bijzondere regeling voor de betrokkenheid van de gemeente bij het verlenen van een afwijkvergunning opgenomen. Bij complexe bedrijven heeft het college van B&W geen instemmingsrecht op omgevingsvergunningen voor het afwijken van het omgevingsplan als de afwijking nodig is voor een goede uitvoering van de Seveso-richtlijn en de richtlijn industriële emissies. Wel heeft het college van B&W in dat geval adviesrecht.

Bij het Besluit kwaliteit leefomgeving waren de consultatiereacties aanleiding om in het besluit en de artikelsgewijze toelichting de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten te verduidelijken. Hiervoor is aangegeven dat het omgevingsplan een informatiebron is om invulling te geven aan het (Europeesrechtelijke) begrip 'significante milieuverontreiniging'. Daardoor moet het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit motiveren op welke wijze de regels in het omgevingsplan de inhoud van het besluit hebben beïnvloed.

Bij het Besluit activiteiten leefomgeving heeft de regering vanwege de consultatiereacties over de verhouding tussen algemene rijksregels en de vergunning gekeken naar de balans tussen de vergunning en algemene regels en de vindbaarheid van de regels voor deze bedrijven. Dit heeft geleid tot een aanpassing in de structuur van het besluit, zodat regels voor complexe bedrijven bij elkaar zijn gebracht in afdeling 3.3. Ook worden de richtingaanwijzers in deze afdeling beperkt tot regels die specifiek op deze bedrijven zijn gericht en vooral, maar niet alleen, vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen zijn gesteld. De richtingaanwijzers van afdeling 3.4 en verder zijn niet meer van toepassing bij een complex bedrijf. Daardoor zijn algemene rijksregels die bij complexe bedrijven onduidelijkheden zouden kunnen opleveren, niet van toepassing voor complexe bedrijven. Dit betekent niet dat de regels voor complexe bedrijven soepeler worden. Via de vergunningvoorschriften worden regels op maat vastgesteld. Het overgangsrecht voorziet er in dat de algemene rijksregels die nu wel gelden voor complexe bedrijven maar in het Besluit activiteiten leefomgeving niet meer, zullen blijven gelden totdat de vergunning is aangepast. Op die manier blijft het beschermingsniveau gewaarborgd. Deze wijziging is de nota van toelichting van dat besluit nader toegelicht.

Participatie

In de consultatie is brede steun uitgesproken voor de kansen die het nieuwe stelsel biedt voor participatie, zoals de motiveringsplicht voor participatie bij verschillende instrumenten en de ruimte voor de vergunningaanvrager om te bepalen hoe de participatie wordt georganiseerd. Maar tegelijkertijd pleitten veel partijen voor het opnemen van minimale (kwaliteits)eisen voor participatie en andere aanpassingen in de AMvB's. Eneco vond dat de participatieregels van de projectprocedure ook moeten gelden voor omgevingsvisies en -plannen. GGD-GHOR wilde dat een verplichte verantwoording over het resultaat van de participatie wordt opgenomen. De Commissie voor de mer wilde dat wordt verduidelijkt dat wanneer een MER wordt opgesteld, participatie bij plannen en projecten ook betrekking kan hebben op de reikwijdte en het detailniveau van het MER.

De regering vindt net als deze partijen dat participatie belangrijk is om juist bij de start een initiatief, plan of programma te verrijken met ideeën en oplossingen. Dit is nodig om te zorgen dat iedereen die wil meedenken goed betrokken wordt en weet wanneer hij of zij zijn inbreng kan leveren. Daarom zijn in het Omgevingsbesluit waarborgen opgenomen.

De consultatiereacties en de mondelinge behandeling in de Tweede kamer waarbij een gewijzigde motie van lid Van Veldhoven[89] is aangenomen, hebben geleid tot een aanvullende eis voor de kennisgeving van het voornemen om een omgevingsplan vast te stellen. Daarin wordt aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijk organisaties en andere overheden bij de voorbereiding van het omgevingsplan zullen worden betrokken.

[89] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 80.

Ook is bij de mondelinge behandeling in de Tweede kamer een motie van het lid Smaling[90] aangenomen, waardoor bij de projectprocedure is geregeld dat de benodigde informatie voor het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen op een toegankelijke wijze beschikbaar is, zodat alle partijen op een gelijkwaardige wijze kunnen participeren.

Naar aanleiding van de consultatiereacties en de behandeling in de Eerste Kamer heeft de regering besloten om bij de motiveringsplicht voor participatie aanvullend op te nemen dat aangegeven moet worden wat de resultaten van het participatietraject zijn. Hierbij kan vanzelfsprekend aandacht worden besteed aan hoe partijen zijn benaderd, wie waren betrokken, hoe partijen hun inbreng hebben gegeven, en wat met de inbreng is gedaan, dus welke afwegingen gemaakt zijn. Op deze wijze blijkt uit de motivering ook of aan de gelijkwaardigheid van alle partijen recht is gedaan. Zie hiervoor ook paragraaf 3.4.3.

Ook is de nota van toelichting op deze en enkele andere punten aangescherpt naar aanleiding van de consultatiereacties. Zo wordt nader toegelicht dat de regering in de ministeriële regeling wil regelen dat initiatiefnemers bij een aanvraag voor omgevingsvergunning gegevens over het participatieproces moeten aanleveren. De relatie tussen participatie en de rechtsbescherming volgens de Algemene wet bestuursrecht is verduidelijkt.

Energietransitie en doelmatig gebruik van energie

Diverse organisaties zoals de NVDE, Eneco, de Gasunie, Energie Nederland, NUON, Netbeheer Nederland en Tennet gaven aan dat de Omgevingswet essentieel is voor een goede uitwerking van de energietransitie. Zij vonden dat de AMvB's er in samenhang voor moeten zorgen dat in omgevingsplannen aandacht wordt besteed aan de energie- en klimaatdoelen, inclusief doorvertaling van deze doelen naar de gemeente. Ook zouden de AMvB's veranderingen in energie-infrastructuur soepel moeten faciliteren. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied had vragen over energiebesparende maatregelen na 2020 en het niet regelen van de onderzoeksplicht voor grote energieverbruikers (EED) in het Besluit activiteiten leefomgeving.

De regering onderschrijft het belang van de energietransitie, zoals ook blijkt uit de in december 2016 gepresenteerde Energieagenda, en de rol van de Omgevingswet met de bijbehorende AMvB's voor die transitie. In de toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt nu duidelijker uitgelegd dat een nieuw en samenhangend stelsel van energiebesparende regels voor respectievelijk milieubelastende activiteiten en utiliteitsgebouwen zal worden opgenomen. Verder wordt verduidelijkt dat de internationale en nationale afspraken over energiebesparing ook na 2020 worden uitgevoerd en dat daarbij rekening wordt gehouden met lopende ontwikkelingen, zoals de voorziene herziening van de richtlijn energieprestatie gebouwen (EPBD), het Energieakkoord en de Energieagenda. De regels die voortkomen uit deze ontwikkelingen zullen worden opgenomen in het nieuwe stelsel en het is nadrukkelijk niet de bedoeling om de huidige verplichtingen na 2020 te versoepelen. Voor de richtlijn energie-efficiëntie (EED), inclusief de onderzoeksplicht voor grotere energiegebruikers wordt onderzocht op welke manier de implementatie van de richtlijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving vorm kan krijgen. Daarom is gekozen om deze regels met het Invoeringsbesluit te verwerken in de regelgeving.

Digitaal Stelsel Omgevingswet

Uit de consultatiereacties bleek dat veel partijen belang hechten aan een goede en tijdige digitale ondersteuning bij de uitvoering van de wet. Verschillende partijen benadrukten het belang van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) voor de realisatie van de verbeterdoelen inzichtelijkheid en bruikbaarheid bij de wet. Ook wezen diverse partijen in hun consultatiereactie op een reeks aandachtspunten en gebruikerswensen voor het DSO. Onder meer VNO-NCW, de G4 en de G32 gaven aan dat zij willen meedenken over de ontwikkeling van het DSO.

De wettelijke borging van het DSO is niet uitgewerkt in de ontwerpversie van de AMvB's, maar wordt vormgegeven in het voorstel voor de Invoeringswet en het Invoeringsbesluit. Ook zullen uitvoeringsonderzoeken worden gedaan naar de verschillende onderdelen van het digitaal stelsel. Het kabinet zal de aandachtspunten die zijn ingebracht bij de consultatie zoveel mogelijk in die trajecten meenemen en betrekt partijen zoals VNO-NCW, de G4 en G32 graag bij de ontwikkeling van het DSO. De opmerkingen die in de consultatie zijn gemaakt over omgevingsdocumenten zijn uiteraard wel betrokken bij de vormgeving van hoofdstuk 9 van dit besluit en de bijbehorende toelichting.

[90] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 76.

8.3 Verwerking consultatie naar hoofdstuk van besluit

Het Omgevingsbesluit is bedoeld voor alle partijen die actief zijn in de fysieke leefomgeving: burgers, bedrijven en de overheid. Het Omgevingsbesluit geeft in aanvulling op de wet eenduidig aan welke procedures gelden, wie het bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning en hoe andere bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs bij de besluitvorming zijn betrokken. Daarnaast regelt het besluit een aantal onderwerpen, zoals de milieueffectrapportage, kostenverhaal en de financiële zekerheidsstelling.

Op al deze onderwerpen zijn consultatiereacties binnengekomen. Onderstaand worden de belangrijkste thema's van de reacties beschreven, en wordt vervolgens toegelicht hoe de regering met de reacties is omgegaan. De volgorde van de reacties volgt de inhoud van dit besluit.

8.3.1 Consultatiereacties op het Omgevingsplan

Het omgevingsplan is één van de onderwerpen waarvan de regelgeving verspreid is over verschillende besluiten, maar waarvoor het wenselijk is dat er in de toelichting één totaalbeeld wordt gegeven, om zo bij te dragen aan het algemeen begrip van een onderwerp. De nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit beschrijft drie onderwerpen: het omgevingsplan, de Noordzee en participatie. Onderstaande reacties gaan over het omgevingsplan.

Meer toelichting op de mogelijke onderwerpen in een omgevingsplan

De VNG heeft in de consultatie aangegeven te zien dat het gebruiksgemak en de bestuurlijke afwegingsruimte bij het omgevingsplan zijn vergroot. Tegelijk pleitte de VNG om verdere versterking van de functie van het Omgevingsbesluit als richtingaanwijzer door in toelichting een overzicht te geven van de onderwerpen die in het omgevingsplan moeten of kunnen worden geregeld. Het gaat dan om onderwerpen waarover maatwerkregels kunnen worden opgenomen en onderwerpen die niet meer op provinciaal en rijksniveau worden geregeld. Dit helpt gemeenten bij het vormgeven van het plan als veelzijdig en veelomvattend kerninstrument.

De regering is aan de vraag van VNG tegemoet gekomen en heeft de toelichting bij dit besluit hierop aangevuld, zie paragraaf 3.2.1. Het overzicht van de onderwerpen die niet meer op rijksniveau worden gereguleerd wordt gegeven in par. 4.2.3 van de toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving.

Verplichting voor algemene toelichting bij het omgevingsplan

De VNG heeft gevraagd om de algemene toelichting bij het omgevingsplan als verplichting op te nemen in het Omgevingsbesluit. Deze verplichting geldt nu ook voor bestemmingsplannen. Een algemene toelichting is van belang voor een goed begrip van de planregels en voor de verantwoording van de gemaakte keuzes over bijvoorbeeld de afwegingsruimte.

De regering acht een aparte verplichting in het Omgevingsbesluit om een toelichting op te nemen niet nodig. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moet een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan al deugdelijk worden gemotiveerd. Daarbij moet onder meer aandacht worden geschonken aan het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, aan het besluit ten grondslag gelegd onderzoek en zienswijzen die bij de voorbereiding zijn ingekomen. Omdat zo'n besluit appellabel is zal de rechter hierop toetsen. Veelal zal een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan bestaan uit wijzigingen die in het geldende plan worden aangebracht. In de motivering van zo'n wijzigingsbesluit moet ook worden aangeduid om welke reden het omgevingsplan op welke onderdelen wordt aangepast. Gemeenten kunnen zelf kiezen om bij een omgevingsplan ook een actuele artikelsgewijze toelichting te voegen. In dat geval moet deze, net als het plan, beschikbaar worden gesteld via het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De vormgeving van deze verplichting wordt momenteel uitgewerkt en zal onder meer met de VNG en andere gebruikers van het digitaal stelsel worden besproken.

Vasthouden aan gestandaardiseerd overgangsrecht voor omgevingsplannen

De Raad voor de Rechtspraak heeft in de consultatie aangegeven geen voorstander te zijn van het loslaten van het gestandaardiseerde overgangsrecht voor omgevingsplannen, zoals dat gold voor bestemmingsplannen op grond van het Besluit ruimtelijke ordening. De Raad stelt dat dit zal leiden tot verschillen tussen gemeenten en daarmee tot onduidelijkheid.

De regering acht het ontstaan van verschillen tussen de gemeenten niet bezwaarlijk. Het is juist belangrijk dat het overgangsrecht in het omgevingsplan is toegesneden op de lokale situatie. De standaardregels over eerbiedigend overgangsrecht in het Besluit ruimtelijke ordening leidden ertoe

dat legaal bestaand gebruik praktisch altijd mocht worden voortgezet, ondanks een bestemmingswijziging of aanscherping van de regels. Dit beperkte de mogelijkheid voor gemeenten om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken of ongewenst geworden situaties tegen te gaan. Daarom is gekozen om het opnemen van deze standaardregels voor overgangsrecht in omgevingsplannen niet langer verplicht te stellen. Wat hierbij ook speelt, is dat het omgevingsplan ook regels zal bevatten over onderwerpen die voorheen in gemeentelijke verordeningen waren geregeld. Voor die onderwerpen zou een verplichte opname van eerbiedigend overgangsrecht nieuw zijn en de mogelijkheden van gemeenten om die regels aan te passen aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten verregaand beperken. Dit wil niet zeggen dat de overgangsrechtelijke regels uit het Besluit ruimtelijke ordening geheel zullen verdwijnen. Gemeenten mogen deze uiteraard wel gebruiken als zij dat passend achten. Als een gemeente een nieuwe ontwikkeling mogelijk wil maken, kan zij dat bereiken door binnen de grenzen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid een (overgangsrechtelijke) regeling op maat te treffen. Overigens wordt samen met de VNG gewerkt aan een modelomgevingsplan met modelbepalingen, waaruit gemeenten naar wens kunnen putten. Daarbij zal ook aandacht worden geschonken aan vormen van overgangsrecht en de consequenties daarvan voor bestaande (zakelijke) rechten.

Vernietigingsberoep

De Raad voor de Rechtspraak stelde dat het vernietigingsberoep tegen het omgevingsplan aan betekenis zal verliezen, omdat het omgevingsplan open normen zal bevatten.

De regering verwacht dat gemeenten niet overal voor het gebruik van open normen zullen kiezen. Het werken met open normen is bij uitstek geschikt voor gebieden waar het wenselijk is om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, zonder dat het eindbeeld in detail vaststaat. Voor gebieden waar geen ontwikkelingen zijn voorzien, zal het werken met concrete, gedetailleerdere normen meer voor de hand liggen.

Als gekozen wordt voor open normen, dan verschuift het accent van de rechtsbescherming naar de besluitvorming over de concrete ontwikkelingen, zoals de Raad voor de Rechtspraak stelde. De discussie over de aanvaardbaarheid van een concrete activiteit op een bepaalde locatie wordt dan gevoerd in het kader van de vergunning.

De mogelijkheid om beroep in te kunnen stellen tegen een besluit tot vaststelling van het omgevingsplan is wel nadrukkelijk gehandhaafd. Hiertoe is gekozen vanwege het bijzondere en locatiespecifieke karakter van het omgevingsplan. Daarbij kan de bestuursrechter beoordelen of de gemeente in redelijkheid open normen in het omgevingsplan heeft kunnen opnemen en of de in het plan opgenomen regeling in voldoende mate een evenwichtige toedeling van functies aan locaties borgt. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is hierbij geen onderscheid gemaakt tussen regels die nu in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen en andere regels (die nu veelal nog in verordeningen staan). Voor alle regels in het omgevingsplan wordt voorzien in een uniforme regeling. Dit is eenvoudiger en voorkomt juridische disputen over de vraag of regels nu wel of niet appellabel zijn.

8.3.2 Consultatiereacties bij bevoegd gezag omgevingsvergunning en betrokkenheid andere bestuursorganen

Bestuursorganen die niet zelf het bevoegd gezag zijn voor vergunningverlening, maar die wel betrokken zijn vanuit hun taken of verantwoordelijkheden, hebben het recht op advies of op advies met instemming. In het eerste geval mag het bevoegd gezag alleen gemotiveerd afwijken van het advies. Bij advies met instemming mag een vergunning zonder instemming niet worden verleend. Dit is vergelijkbaar met de verklaringen van geen bedenkingen uit de huidige Wabo. Bij het toedelen van deze rechten is zoveel mogelijk aangesloten op de huidige situatie. De regering gaat uit van vertrouwen en een professionele samenwerking tussen en binnen overheden, zoals vastgelegd in artikel 2.2 van de Omgevingswet. Dit geldt ook op rijksniveau. Daarom zijn in het Omgevingsbesluit geen bepalingen opgenomen waarin een rijksvergunning wordt verleend «in overeenstemming met» een andere Minister. Het gaat hier om medeparaafconstructies uit het voormalige omgevingsrecht, die niet hebben geresulteerd in een afzonderlijke vergunningplicht of een advies met instemming. De regering wil deze medeparaafconstructies niet continueren in het Omgevingsbesluit. In plaats daarvan zullen binnen het kabinet afspraken worden gemaakt hoe Ministers elkaar betrekken bij de vergunningverlening.

Adviesrecht op het omgevingsplan

De GGD GHOR, de brandweer en de Unie van Waterschappen hebben in de consultatie gevraagd om (beter) adviesrecht op het omgevingsplan. Ook Vewin heeft gevraagd om een dergelijk adviesrecht te

mogen krijgen. IPO en VNG hebben aangegeven geen voorstander te zijn van een dergelijke adviesverplichting.

De regering acht het opnemen van een dergelijk adviesrecht in het Omgevingsbesluit onwenselijk. Voor de veiligheidsregio's en de GGD's geldt dat advisering al wordt geregeld via andere regelgeving. De Omgevingswet voegt daaraan in artikel 2.2 de opdracht toe aan bestuursorganen om goed samen te werken. Voor Vewin geldt dat de waterbeheerders het drinkwaterbelang meewegen bij het uitvoeren van de watertoets. Verder wordt in het nieuwe stelsel terughoudend omgegaan met het opleggen van procesverplichtingen als adviesrechten die werken «aan de achterkant» en met de bijbehorende «vinkjescultuur». De wet kent daarom ook geen grondslagen voor verplichte advisering over omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's. In plaats daarvan stelt het Besluit kwaliteit leefomgeving inhoudelijke instructieregels aan overheden. Die sturen aan de voorkant van het proces op een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving en op daarbij horende belangen als gezondheid en veiligheid.

Advies met instemming voor waterschappen bij indirecte lozingen

De Unie van Waterschappen heeft gevraagd om advies met instemming te krijgen op de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten met betrekking tot indirecte lozingen.

Bij de recente evaluatie van de handhaving met betrekking tot indirecte lozingen[91] is geconstateerd dat de adviezen van waterbeheerders over indirecte lozingen goed worden opgevolgd door het bevoegd gezag. De problemen die in de uitvoeringspraktijk worden ervaren, ontstaan juist vaak bij incidenten of illegale lozingen. Kenmerkend voor deze situaties is dat hiervoor geen vergunning wordt verleend, zodat een advies of advies met instemming ook geen oplossing biedt. Bovendien zou een advies met instemming leiden tot een aanmerkelijke lastenverzwaring voor zowel bestuursorganen als het bedrijfsleven, omdat de vergunningenprocedure hierdoor standaard vier weken langer zou duren. Bovendien moeten de waterschappen dan ook in alle gevallen adviseren en instemmen (of verklaren dat de instemming niet nodig is), anders kan er niet worden vergund. In het voormalige omgevingsrecht was het merendeel van de adviezen dat door de waterschappen wordt gegeven niet bindend. Ook kon het waterschap kiezen om helemaal niet te adviseren over indirecte lozingen die van ondergeschikt belang zijn. De regering ziet de oplossing daarom in een betere afstemming tussen waterschap en gemeente, het overdragen van kennis en een rol bij de handhaving.

Advies met instemming van de gemeenteraad bij afwijken van het omgevingsplan

Er zijn enkele opmerkingen gemaakt over de positie van de gemeenteraad bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Als hoofdregel geldt dat burgemeester en wethouders bevoegd gezag zijn voor deze omgevingsvergunning. In enkele reacties is gesteld dat de gemeenteraad hierbij niet alleen het voorziene adviesrecht, maar ook een instemmingsbevoegdheid zou moeten krijgen.

De positie van de gemeenteraad wordt in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet al versterkt door de instelling van een adviesrecht voor de omgevingsvergunningen voor activiteiten die afwijken van het omgevingsplan. Naar aanleiding van de reacties is nader gesproken met de VNG. De VNG stelt zich op het standpunt dat de Omgevingswet optimale ruimte moet laten om afspraken te maken tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders over het verlenen van afwijkvergunningen. Uitgangspunt zijn de duale verhoudingen en het generieke instrumentarium uit de Gemeentewet. De Omgevingswet moet deze verhoudingen niet doorkruisen met bijzondere instemmingsconstructies. Binnen hetzelfde bestuursapparaat is advies met instemming een te zwaar en weinig flexibel instrument. Daarmee zou ook bij eenvoudige gevallen formele besluitvorming van de gemeenteraad nodig, waardoor procedures al snel zouden uitlopen. Met de gekozen werkwijze kunnen relatief eenvoudige zaken snel door het college worden afgehandeld, terwijl voor de meer wezenlijke afwijkingen van het omgevingsplan de kaders gesteld vanuit de raad bepalend zijn. De regering zal in de nota van toelichting in samenspraak met de VNG goede voorbeelden geven van werkprocessen, waarbij de raad in effectievere en snellere vorm betrokken wordt bij de vergunningverlening door het college. Moderne technische middelen maken daarbij meer mogelijk dan vroeger.

Bevoegdheidsverdeling bij open bodemenergiesystemen

Er zijn verschillende opmerkingen binnengekomen over de bevoegdheidsverdeling voor open bodemenergiesystemen. Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Bij een meervoudige aanvraag (een gelijktijdige aanvraag van meerdere activiteiten) is de gemeente

[91] *Kamerstukken I* 2014/15, 30 818, H.

bevoegd gezag. Gevraagd is om gedeputeerde staten hierbij advies met instemming te geven.

Dit was een omissie in het Omgevingsbesluit. De beleidslijn is dat het bestuursorgaan dat bevoegd is voor de enkelvoudige aanvraag, advies met instemming krijgt voor de meervoudige aanvraag. Deze omissie is gerepareerd.

Bevoegd gezag, aanwijzing magneetactiviteiten

IPO heeft gevraagd om open bodemenergiesystemen en mestverwerking aan te wijzen als magneetactiviteiten.

Voor open bodemenergiesystemen is de betrokkenheid en inbreng van de provincie goed geborgd door een advies met instemming. Dit soort systemen zijn aangewezen als milieubelastende activiteit, maar zijn niet een zodanig dominante activiteit dat ze bepalend zouden moeten zijn voor wie het bevoegd gezag is. Grote mestverwerkers zijn wel aangewezen als magneetactiviteit. Het gaat om grote, gemeentegrensoverschrijdende belangen, waarbij het doelmatiger is als de provincie de vergunning verleend.

8.3.3 Consultatiereacties op de projectprocedure

Voor complexe projecten met een publiek belang kunnen Rijk, provincies of waterschappen een projectbesluit nemen. Het Omgevingsbesluit werkt de regels over de projectprocedure uit de Omgevingswet verder uit. Het besluit geeft onder meer aan in welke gevallen een verplichte voorkeursbeslissing geldt als tussenstap naar het projectbesluit. Dit is het geval bij de aanleg of aanzienlijke uitbreiding van auto(snel)wegen en spoorwegen en bij de aanleg van vaarwegen. Dit komt overeen met hoe het was geregeld in de Tracéwet. In alle andere gevallen is de voorkeursbeslissing facultatief.

Meer verplichte voorkeursbeslissingen

De VNG, Natuur&Milieu en de Commissie voor de mer pleitten voor het aanwijzen van meer (typen) complexe projecten waarvoor een verplichte voorkeursbeslissing zou moeten gelden. Als voorbeeld werden windparken, infrastructurele werken (wegen, vaarwegen, spoor en dijken), (lucht)havens, buisleidingen, hoogspanningsleidingen, stuwdammen en primaire waterkeringen genoemd. De VNG ziet de verplichte voorkeursbeslissing als waarborg voor de betrokkenheid van gemeenten.

De regering deelt de behoefte van de insprekers aan zorgvuldigheid en betrokkenheid. Participatie gaat echter verder dan het indienen van zienswijzen. Participatie is voor de projectprocedure juist al gegarandeerd door de verplichte verkenningsfase. Sleutelwoorden hierbij zijn een brede verkenning van mogelijke oplossingen en vroegtijdige participatie. In het Omgevingsbesluit is bovendien opgenomen dat in de kennisgeving (over de wijze waarop burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken) kenbaar moet worden gemaakt wie worden betrokken, waarover en wanneer. Op deze manier is betrokkenheid bij alle projectbesluiten geregeld en niet beperkt tot alleen een mogelijke voorkeursbeslissing. Ten slotte is in artikel 2.2 van de Omgevingswet bepaald dat een bestuursorgaan rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en hiermee moet afstemmen. Voor de gevallen waarbij de voorkeursbeslissing facultatief is, bepaalt het bevoegd gezag zelf of de aard en complexiteit van het project om een voorkeursbeslissing vraagt. Een voorkeursbeslissing heeft vooral toegevoegde waarde wanneer grote keuzes (over alternatieven) moeten worden gemaakt op planniveau en wanneer een plan maatschappelijk complex is. Aangezien op voorhand voor de (door de insprekers) genoemde projecten niet te zeggen is of deze elementen aan de orde zijn, zou de uitbreiding van het aantal gevallen van een verplichte voorkeursbeslissing kunnen leiden tot vermindering van de bestuurlijke afweegruimte en tot een disproportionele lastenverzwaring.

8.3.4 Consultatiereacties op kostenverhaal

Bij het ontwikkelen en bouwrijp maken van bouwlocaties moeten gemeenten kosten maken. In het merendeel van de gevallen kunnen gemeenten een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten over hoe deze kosten worden verhaald op de bouwers en ontwikkelaars. In een enkel geval lukt dit niet. Voor die gevallen is de regeling voor kostenverhaal een stok achter de deur. Het Omgevingsbesluit bevat een uitwerking van de regels over kostenverhaal in de Omgevingswet. Bij de behandeling van de Omgevingswet is de motie de Vries[92] aangenomen, waarin is verzocht om na te gaan of de bepalingen over de grondexploitatie aanvulling of herziening behoeven om zo de werking voor de uitvoerings-

[92] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 121.

praktijk te verbeteren. Hieraan wordt invulling gegeven via het spoor van de Aanvullingswet grondeigendom.

Voortzetten regeling bovenplanse verevening

VNG en IPO pleitten beide voor het behoud van de huidige regeling voor bovenplanse verevening en de mogelijkheid om een bijdrage ruimtelijke ontwikkeling door te berekenen.

Bij het opstellen van de wet zijn de criteria van profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PPT) leidend gemaakt voor het verhaal van kosten. De regering is van mening dat het Omgevingsbesluit daar goed invulling aan geeft en voldoende ruimte biedt. In de kostensoortenlijst wordt geen onderscheid gemaakt tussen voorzieningen binnen of buiten het desbetreffende gebied. Dat betekent dat de kosten die voorheen via bovenplanse verevening en de bijdrage ruimtelijke ontwikkeling werden verhaald, nog steeds kunnen worden verhaald, voor zover aan de criteria wordt voldaan.

Kostensoortenlijst is onduidelijk

Alle kosten die de gemeente moet verhalen staan weergegeven op de kostensoortenlijst. In de consultatie heeft onder meer VNG aangegeven dat deze lijst nog onvoldoende duidelijk is.

In reactie daarop heeft de regering de kostensoortenlijst en de toelichting daarbij verder verduidelijkt.

8.3.5 Consultatiereacties bij financiële zekerheidsstelling

In het Omgevingsbesluit zijn drie gevallen aangewezen, waarvoor het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning een voorschrift kan opnemen over het stellen van financiële zekerheid. Deze financiële zekerheid is bedoeld om niet verhaalbare financiële risico's af te dekken na een incident, bij bedrijfsbeëindiging of na een faillissement. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om de kosten voor het ontmantelen van een windturbine na beëindiging van de activiteiten. Op grond van de Waterwet en de Ontgrondingenwet kon het bevoegd gezag al voorschriften over financiële zekerheid verbinden aan een vergunning voor een wateractiviteit of een ontgrondingsactiviteit. In het Omgevingsbesluit zijn daar majeure risicobedrijven aan toegevoegd.

Financiële zekerheidsstelling bij majeure risicobedrijven en aanvullende toelichting

In de consultatie hebben VNO-NCW en de VNCI aangegeven financiële zekerheid bij majeure risicobedrijven te zien als een ongewenste verzwaring. Zij voerden aan dat geen sprake is van een beleidsneutrale omzetting. Zij gaven aan dat de verkenning nog gaande is en er onvoldoende draagvlak is voor een dergelijke regeling. IPO en stichting Natuur&Milieu hebben daarentegen aangegeven juist tevreden te zijn met de bevoegdheid om financiële zekerheid te kunnen stellen bij majeure risicobedrijven. IPO heeft zelfs de wens geuit om deze bevoegdheid uit te breiden door hiervoor meer gevallen aan te wijzen. Actal heeft geadviseerd om aan te geven waarom de afweging met betrekking tot de noodzaak en wenselijkheid om financiële zekerheid te kunnen stellen nu anders is dan bij het intrekken van het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Befize) in 2009. Ook heeft Actal gevraagd om de noodzaak van het continueren van de bevoegdheid voor financiële zekerheidsstelling bij water- en ontgrondingsactiviteiten nader toe te lichten.

Met de voorgestelde regeling, waarin een bevoegdheid is opgenomen voor het stellen van financiële zekerheid in het Omgevingsbesluit, geeft de regering uitvoering aan eerdere moties uit 2013 en 2014[93] en wordt invulling gegeven aan het beginsel 'de vervuiler betaalt'. IPO enerzijds en VNO-NCW en de VNCI anderzijds zijn verdeeld over het draagvlak voor de regeling voor majeure risicobedrijven. Alle stakeholders zijn gedurende het proces betrokken bij de mogelijkheden en afweging om financiële zekerheidsstelling in de vergunning voor majeure risicobedrijven op te nemen. Dit heeft geleid tot een regeling die er enerzijds voor zorgt dat wordt voorkomen dat de overheid (en daarmee de samenleving) opdraait voor schade aan de fysieke leefomgeving die niet (meer) verhaald kan worden op het bedrijf dat de schade heeft veroorzaakt, maar anderzijds ook ruimte biedt aan de initiatiefnemer om te kunnen kiezen voor een passende vorm van risicoafdekking, mits de gekozen vorm voldoende zekerheid biedt. De adviezen van Actal om de gemaakte keuzes nader toe te lichten heeft de regering opgevolgd, zie paragraaf 4.6 van deze toelichting.

[93] *Kamerstukken II* 2013/14, 26 956, nr. 192 (motie van het lid van Tongeren) en Kamerstukken II 2012/13, 29 826, 54 (motie van de leden Verhoeven en Lucas).

8.3.6 Consultatiereacties op de voorbereidingsprocedure omgevingsvergunningen

Net als onder de huidige Wabo, schrijft het Omgevingsbesluit voor in welke gevallen bij de aanvraag van een omgevingsvergunning de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van zes maanden moet worden toegepast (volgens afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht). Voor de in het Omgevingsbesluit genoemde gevallen geldt in principe dat dit is terug te voeren op internationaalrechtelijke verplichtingen. In alle andere gevallen geldt de reguliere procedure van acht weken.

Bevoegd gezag moet zelf uitgebreide voorbereidingsprocedure kunnen kiezen

VNG, IPO en UvW hebben in de consultatie gevraagd om de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om zelf te kunnen bepalen in welke gevallen de uitgebreide procedure wordt toegepast op het nemen van een beslissing op een vergunningaanvraag. Dit zou betere mogelijkheden geven om belanghebbenden te kunnen laten participeren en zienswijzen in te dienen. Ook werd in dit verband gewezen op de verantwoordingsplicht aan de democratisch gelegitimeerde bestuursorganen. De Raad voor de rechtspraak heeft gevraagd om in de nota van toelichting verder in te gaan op de vraag welke voorbereidingsprocedure het beste past bij het karakter van het omgevingsrecht. De Raad vindt de reguliere procedure in het omgevingsrecht vaak minder geschikt, omdat het in veel gevallen om meerpartijen- en complexe geschillen gaat.

De regering kan niet meegaan in de wens om meer gevallen onder de uitgebreide procedure te laten vallen. De regering wil procedures juist versnellen en voorkomen dat een aanvrager, afhankelijk van een eenzijdig oordeel van het bevoegd gezag, een half jaar moet wachten op een besluit. Met de Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht ook wordt toegepast op verzoek van of met instemming van de aanvrager. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Meijer c.s.[94]. Het bevoegd gezag heeft hiermee de mogelijkheid om het initiatief te nemen voor het toepassen van de uitgebreide procedure. Het moet hiervoor wel eerst met de aanvrager afstemmen en gezamenlijk met hem tot het oordeel komen dat de uitgebreide procedure het meest geschikt is voor de te nemen beslissing op de aanvraag die in concreto voorligt.

De reguliere procedure blijft het uitgangspunt. Deze procedure is effectief en met goede waarborgen omkleed. Bovendien leent de reguliere procedure zich bij uitstek voor een op maat gesneden participatie. Deze kan in overleg met de aanvrager worden geboden op een effectief en vroegtijdig moment, voorafgaand aan de indiening van de formele aanvraag. In dat stadium van het project is inspraak immers het meest effectief, omdat nog niet alle keuzes vastliggen. In overeenkomst met het advies van de Raad voor de rechtspraak is hierop in de nota van toelichting nader ingegaan. Daarbij is ook het bijzondere karakter van het omgevingsrecht betrokken. Om betrokkenheid van belanghebbenden te borgen zal in de ministeriële regeling worden bepaald, dat een initiatiefnemer bij zijn vergunningaanvraag moet aangeven op welke wijze hij belanghebbenden heeft geïnformeerd of betrokken. Aan de hand hiervan kan het bevoegd gezag een afweging maken of een aanvullende gelegenheid tot het geven van zienswijzen nodig is. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de beslistermijn met zes weken te verlengen. Ook kan de gemeente gebruik maken van de mogelijkheid uit de Algemene wet bestuursrecht, om met instemming van de aanvrager de beslistermijn verder op te schorten.

Eén van de redenen die is aangedragen in de consultatie om zelf te mogen kiezen voor een uitgebreide procedure is om de gemeenteraad, de provinciale staten of het algemeen bestuur van het waterschap beter te kunnen betrekken bij de concrete besluitvorming op ingekomen aanvragen. De voorbereidingsprocedure is hierop niet standaard toegerust. Binnen de duale verhoudingen beschikken de democratisch gelegitimeerde organen over een toereikend instrumentarium om kaders te stellen, actief om informatie te vragen en het dagelijks bestuur te controleren en waar nodig ter verantwoording te roepen. Het dagelijks bestuur heeft hierin ook een eigen verantwoordelijkheid. Het toepassing geven aan afdeling 3.4 van de Awb is niet het geëigende middel om invulling te kunnen geven aan een intern besluitvormingsproces en het afleggen van politieke verantwoording. De eerder genoemde mogelijkheden tot het verlengen en opschorten van de beslistermijn kunnen hier evenwel in incidentele gevallen faciliterend in zijn.

'Niet belangrijke wijziging' als opvolger van 'milieuneutrale wijziging'

In aansluiting op het voormalige omgevingsrecht regelt het Omgevingsbesluit dat de reguliere procedure van toepassing is op niet-belangrijke wijzigingen van vergunningen, waarvoor de uitgebreide procedure is voorgeschreven. Hiermee is beoogd om een opvolger te maken voor de milieuneutrale wijziging uit de Wabo, waarbij beter wordt aangesloten op de terminologie uit de Europese

[94] *Kamerstukken I* 2016/17, 33 118, AB.

milieurichtlijnen. Uit de consultatiereacties bleek dat deze bepaling als onvoldoende duidelijk werd ervaren. Ook tijdens de behandeling in de Eerste Kamer is gevraagd om de term niet-belangrijke wijziging aan te passen.

In de toelichting is dit onderdeel nader verduidelijkt, zie paragraaf 4.7.2.

8.3.7 Consultatiereacties op de milieueffectrapportage

De belangrijkste keuzes met betrekking tot de milieueffectrapportage (mer) zijn al gemaakt in de wet, zoals de generieke aanwijzing van plannen en programma's waarvoor een milieueffectrapportage moet worden gemaakt en verplicht alternatievenonderzoek bij project-mer. In het Omgevingsbesluit is verder invulling gegeven aan de plan-mer en de project-mer.

Monitoring opnemen bij mer, inclusief 'maatregelen achter de hand'

De Commissie voor de mer en Stichting Natuur&Milieu pleitten om bij de plan-mer en project-mer niet alleen een monitoringsverplichting op te nemen op basis van de herziene mer-richtlijn, maar ook een beschrijving van de in te zetten 'maatregelen achter de hand'.

De gevraagde monitoringsverplichting zit nog niet in deze versie van het Omgevingsbesluit, maar wordt hierin nog wel opgenomen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Daarvoor wordt eerst een grondslag gerealiseerd met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. De inhoud van die bepaling zal aansluiten bij de smb-richtlijn en de herziene mer-richtlijn. Het doel van deze monitoring is om passende herstellende maatregelen te kunnen nemen bij onvoorziene effecten. In specifieke situaties kan het gewenst zijn om deze maatregelen van te voren te definiëren in het plan of project. Dat geldt echter niet voor alle gevallen. In het Omgevingsbesluit zal daarom worden opgenomen dat het bevoegd gezag, wanneer nodig passende herstellende maatregelen neemt om de eventuele onvoorziene nadelige milieueffecten zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Drempelwaarden verdwenen in Bijlage V

De opzet van de aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten en besluiten is in het besluit vereenvoudigd en overzichtelijk gemaakt. De Commissie voor de mer heeft hierover haar waardering uitgesproken. De Unie van Waterschappen, het Havenbedrijf Rotterdam en een aantal bedrijven en gemeenten hebben wel opgemerkt dat in Bijlage V bij het Omgevingsbesluit de drempelwaarden bij de mer-beoordeling zijn verdwenen. De vrees is dat dit zou kunnen leiden tot extra mer-beoordelingen en daarmee tot extra lasten.

Deze drempelwaarden zijn inderdaad verdwenen. In de huidige regelgeving vormen deze waarden nog het onderscheid tussen de vormvrije en de formele mer-beoordeling. De drempelwaarden zijn dus niet van invloed op de vraag of er een mer-beoordeling moet plaatsvinden. In het nieuwe stelsel bestaat nog maar één procedure voor de mer-beoordeling met eisen om te voldoen aan de mer-richtlijn. Deze procedure is lichter dan de voormalige formele mer-beoordeling, waardoor eerder sprake zal zijn van een lastenverlichting. Naar aanleiding van deze consultatiereactie is ook de toelichting in paragraaf 4.8.3 aangepast.

Betekenis van 'milieu' bij milieueffectrapportage

De Commissie voor de mer, GGD GHOR en verschillende gemeenten hebben vragen gesteld over de betekenis van «milieu» in milieueffectrapportage. Suggesties waren onder meer om het begrip synoniem te stellen aan het begrip fysieke leefomgeving. Ook is voorgesteld om hieraan «gezondheid» en «veiligheid» toe te voegen.

De inhoudelijke vereisten voor de mer sluiten dicht bij de Europese regelgeving. Die keuze sluit aan op het vaste uitgangspunt voor de stelselherziening dat niets méér wordt vastgelegd dan de EU-richtlijnen voorschrijven. De reikwijdte van «milieu» in de mer wordt bepaald door de mer-richtlijn en de smb-richtlijn. Deze reikwijdte is heel breed en omvat ook gezondheid, externe veiligheid, gevolgen voor drinkwater, cultureel erfgoed en natuur. Het is tegelijkertijd wel smaller dan de fysieke leefomgeving, omdat aspecten als bouwwerken en infrastructuur er niet onder vallen. Deze toelichting is ook opgenomen in paragraaf .

Betekenis van 'wijziging' en 'uitbreiding' bij milieueffectrapportage

In het Omgevingsbesluit wordt gebruik gemaakt van de termen «wijziging» en «uitbreiding», zonder dat deze in het besluit zelf worden uitgelegd. Een aantal gemeenten, RUD's en de Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie hebben terecht gevraagd om deze termen te verduidelijken.

Beide termen zijn nu opgenomen in artikel 9.6 van dit besluit.

8.4 Wijzigingen naar aanleiding van parlementaire behandeling

In de voorgaande paragraaf is bij de verschillende onderwerpen al ingegaan op de relevante moties. In deze paragraaf worden de uitkomsten van de voorhangprocedure bij de Eerste en Tweede Kamer nog een keer kort en overzichtelijk bij elkaar gezet. Voor dit besluit zijn moties en toezeggingen vooral gericht op de werking van participatie bij de verschillende instrumenten van de wet en de voorbereidingsprocedure bij omgevingsvergunningen.

Participatie

Naar aanleiding van de mondelinge behandeling zijn in de Tweede Kamer twee moties aangenomen op het onderwerp participatie. Het betreft allereerst de motie Van Veldhoven[95] om bij de kennisgeving van het omgevingsplan aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen worden betrokken. Deze verplichting is opgenomen in dit besluit, in hoofdstuk 8. Dit is nader toegelicht in paragraaf 3.4.4.

De tweede motie betreft de motie van het lid Smaling[96]. Deze motie heeft betrekking op de projectprocedure en regelt dat het bevoegd gezag er zorg voor draagt dat de benodigde informatie voor participatie op een toegankelijke wijze beschikbaar is voor de betrokken burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen. In paragraaf 3.4.4 en 4.4.4 paragraaf van deze toelichting wordt ingegaan op de borging van participatie bij de projectprocedure.

Daarnaast is naar aanleiding van twee toezegging door de Minister van Infrastructuur en Milieu in de Eerste Kamer het volgende gewijzigd:
- Aan de motiveringsplicht voor participatie is toegevoegd dat ook moet worden aangegeven wat met de participatie is gedaan.
- In de nota van toelichting is verduidelijkt dat als onderdeel van de motiveringsplicht participatie ook moet worden ingegaan op het aspect gelijkwaardigheid.

Beide onderdelen zijn terug te vinden in de toelichting in paragraaf 3.4.4.

Voorbereidingsprocedure

Naar aanleiding van de mondelinge behandeling is in de Eerste Kamer een motie aangenomen over de te volgen voorbereidingsprocedure. Het betreft de motie van het lid Meijer[97] met het verzoek om te bepalen dat het bevoegd gezag ook met instemming van de aanvrager de uitgebreide voorbereidingsprocedure kan toepassen. Deze motie is verwerkt in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

Een motie in de Eerste Kamer van het lid Meijer[98] over internationale inspraakverplichtingen is aangehouden.

Tijdens de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu toegezegd dat de term ‘niet-belangrijke wijziging’ zal worden aangepast en in de toelichting te verduidelijken wat hiermee wordt bedoeld. Dit is terug te vinden in paragraaf 4.7.2.

Andere moties

Een motie in de Tweede Kamer van het lid Smaling[99] over verplichte financiële zekerheidsstelling is aangehouden.

Tijdens de parlementaire behandeling van de AMvB’s zijn enkele moties aangenomen over de invoering en het DSO. De leden Veldman en Çegerek hebben een motie[100] ingediend waarin is verzocht om in de jaarlijkse Monitor Implementatie Omgevingswet de voortgang van de stapsgewijze ontwikkeling van het DSO op te nemen en voor de ontwikkeling van de informatiehuizen specifieke go/no-go-momenten in te bouwen. Ook hebben zij een motie[101] ingediend om in de monitor de

[95] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 80.
[96] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 76.
[97] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. AB.
[98] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. W.
[99] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 77.
[100] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 61.
[101] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 58.

gevolgen van de toepassing van de afwegingsruimte van de decentrale overheden voor het beschermingsniveau en de regeldruk voor bedrijven te monitoren en de Kamer daarover te informeren. In de Eerste Kamer is door de heer Verheijen c.s. een motie[102] ingediend waarin is verzocht in het implementatieprogramma aandacht te besteden aan het belang van een goede informatiepositie van burgers bij participatietrajecten en bij de invoeringsregelgeving de kwaliteit en toegankelijkheid van de gegevens in het digitaal stelsel te borgen. Aan deze moties zal invulling worden gegeven bij het implementatieprogramma. Ook is in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet is naar aanleiding van deze motie aangevuld dat het belang van de informatiepositie van burgers zwaar zal wegen bij de maatschappelijke kosten-batenanalyses voor het DSO.

In de Eerste Kamer is een motie[103] over de Nationale Omgevingsvisie aangenomen. In de motie Stienen wordt de regering verzocht in de Nationale Omgevingsvisie heldere en richtinggevende kaders voor de korte en de lange termijn vast te leggen waarbinnen noodzakelijke transities van nationaal belang vorm moeten krijgen. Deze motie ziet de regering als ondersteuning van haar beleid. In de Nationale Omgevingsvisie zal voor een aantal grote thema's, zoals de transitie voor klimaat en energie, een toekomstbestendige en bereikbare woon- en werkomgeving en de transformatie van landelijk gebied, aan de orde worden gesteld wat de ambities van het Rijk zijn en hoe het Rijk deze ambities ruimtelijk en milieutechnisch wil vertalen. Deze visie zal kaderstellend zijn voor het nationale beleid. Vervolgens wordt gekeken naar de inzet van de instrumenten, waaronder regelgeving en normstelling, om de ambities te realiseren.

9 Invoering

9.1 Implementatieprogramma

Voor de stelselherziening van het omgevingsrecht is een uitgebreid implementatieprogramma opgezet in samenwerking met de bestuurlijke koepels VNG, IPO en Unie van Waterschappen. Het doel van dit programma is om de uitvoeringspraktijk in staat te stellen om de wet en de bijbehorende uitvoeringsregels vanaf het moment van invoering op goede wijze toe te passen. Het programma zet niet alleen in op kennisoverdracht over de nieuwe regelgeving, maar ook op het vermogen om deze te kunnen toepassen in de geest van de stelselherziening. Het gaat daarbij dus nadrukkelijk ook om kunde, houding en gedrag. Het programma bestaat uit drie hoofdonderdelen:
- invoeringsondersteuning aan gebruikers;
- veranderopgave van overheden;
- Digitaal Stelsel Omgevingswet.

Met de opzet van het implementatieprogramma is al in een vroegtijdig stadium begonnen, parallel aan de opbouw van de AMvB's. De implementatie van eerdere grote wetten en besluiten heeft geleerd dat het noodzakelijk is om tijdig te starten voor een goede bewustwording, netwerkvorming en digitale ondersteuning. Hiertoe is op 1 juli 2015 het Bestuursakkoord Implementatie Omgevingswet met de bestuurlijke koepels, namens de gemeenten, provincies en waterschappen gesloten. In dit bestuursakkoord is afgesproken om de implementatie van de wet gezamenlijk ter hand te nemen en zijn afspraken gemaakt over de stapsgewijze aanpak.

Bij de uitwerking van de benodigde implementatieproducten staat steeds de gebruiker centraal – initiatiefnemer, belanghebbende en bevoegd gezag. Alle producten, van handleidingen tot digitale voorzieningen, zijn zoveel mogelijk in samenspraak met gebruikers, vraaggericht ontwikkeld om te zorgen dat de implementatie zo goed mogelijk is toegesneden op de behoeften in de uitvoeringspraktijk. Door te werken in pilots en met experimenten kunnen voorlopers ervaring opdoen. De uitkomsten hiervan worden vertaald in 'best practices' die door anderen te benutten zijn. Voor het delen van deze best practices zijn onder meer netwerken van overheden opgebouwd binnen en tussen de bestuurslagen. Ook is samenwerking gezocht met maatschappelijke, sectorale en gebiedsgebonden organisaties die initiatiefnemers en belanghebbenden vertegenwoordigen.

De Programmaraad Implementatie, waarin alle overheden zijn vertegenwoordigd, bewaakt de voortgang en de samenhang tussen de verschillende onderdelen van het implementatieprogramma. Om zicht te houden op een succesvolle uitvoering van het programma is de Monitor Omgevingswet ingericht, die, eventuele knelpunten signaleert en inzichtelijk maakt in hoeverre de doelstellingen van de Omgevingswet worden gerealiseerd.

[102] *Kamerstukken I* 2016/17, 33 118, S (herdruk).
[103] *Kamerstukken I* 2016/2017, 22 118, Z.

9.2 Invoeringsondersteuning aan gebruikers

Het doel van invoeringsondersteuning is dat de uitvoeringspraktijk bij inwerkingtreding kan werken met de wet. Voor de invoeringsondersteuning wordt onder meer een informatiepunt ingericht en worden kennisproducten, opleidingsactiviteiten en communicatiemiddelen ontwikkeld.

De invoeringsondersteuning richt zich in de eerste plaats op overheden. Voor het bevoegd gezag betekent de invoering van de wet een grote veranderopgave. Deze veranderopgave omvat naast aanpassing van ondermeer de werkprocessen, de informatiesystemen en de (bestuurs)cultuur nadrukkelijk ook aandacht voor initiatiefnemers en belanghebbenden. Zij worden door het bevoegd gezag geïnformeerd over de nieuwe werkwijze. Participatie speelt hierbij een belangrijke rol.

Informatiepunt

Het informatiepunt is het centrale punt voor kennis, praktische informatie en voorbeelden over de wet – en regelgeving, de digitale voorzieningen en de invoering. Het informatiepunt is een vraagbaak voor professionals, zowel publiek als privaat. Het fungeert daarmee als back office voor de klantcontactcentra en publieksloketten.

Opleidingen en hulpmiddelen

Op basis van de behoefte bij gebruikers is bepaald welke hulpmiddelen, leidraden en handreikingen nodig zijn. Medewerkers bij bevoegde overheden hebben verschillende opleidingsbehoeften, afhankelijk van hun rol en functie. Voor de kernfunctionarissen die gaan werken met de Omgevingswet zijn competentieprofielen opgesteld. Op basis van een strategisch opleidingsplan zijn cursussen en trainingen opgezet voor de diverse doelgroepen gericht op leken, mediors en specialisten. Hierbij zijn opleidingsbureaus en kennisinstellingen betrokken (marktbenadering).

Pilots en experimenten

Overheden krijgen ondersteuning bij experimenten en trajecten om al te werken aan met de instrumenten en aan de doelen van de wet. Hiervoor is een pool van experts beschikbaar en zijn mogelijkheden voor (co)financiering opgezet. Doel van pilots en experimenten is niet alleen om goede initiatieven te ondersteunen, maar vooral ook het creëren van meerwaarde: leren en uitdragen. Voor dit laatste is ook een best practice catalogus gemaakt.

Netwerken

Netwerken zijn essentieel voor de overdracht van informatie, kennis en ervaring tussen betrokkenen en daarmee voor de brede verandering van werkwijze. Netwerken worden op allerlei niveaus en manieren gevormd, onder meer door bijeenkomsten, kennisnetwerken, expertplatforms en door per regio een passende en toegesneden ondersteuning te bieden.

9.3 Veranderopgave van overheden

De invoering van de Omgevingswet is een omvangrijke opgave, waarbij honderden overheden en vele burgers en bedrijven betrokken zijn. Om de doelen van de wet te realiseren is een verandering nodig op het gebied van de samenwerking, het beleid, de werkprocessen, de informatiesystemen en de (bestuurs)cultuur bij overheden, kortom een grote transitieopgave. Bovendien zullen initiatiefnemers en belanghebbenden van niet-overheden hun werkwijze moeten aanpassen om conform de bedoelingen van de wet te werken.

De Programmaraad Implementatie, waarin alle overheden zijn vertegenwoordigd, coördineert de veranderopgave waarvoor de verschillende overheden aan de lat staan. Ook ondersteunt de Programmaraad de veranderopgave via de het programma invoeringsondersteuning door onder meer het geven van trainingen, het beschikbaar stellen van informatie en goede voorbeelden, het organiseren van proeftuinen en experimenten, het steunen van goede initiatieven en pilots, het opzetten van netwerken en expert pools en het realiseren van collectieve voorzieningen, zoals het Digitaal Stelsel Omgevingswet. De basis is ‘zelf leren’ en ‘ervaring opdoen door te oefenen’

9.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet

Digitalisering is een belangrijk hulpmiddel voor een goede en eenvoudige uitvoering van de wet. Als onderdeel van de implementatie wordt het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) gerealiseerd. Dit stelsel is een geordend en verbonden geheel van gegevensverzamelingen, afspraken en ICT-voorzieningen. De ingang is een centrale gebruikersvoorziening die op een aantal manieren toegang

geeft tot de beschikbare informatie, onder meer via een verbeelding op de kaart en gerichte vragen.

Het DSO ondersteunt de interactie tussen de betrokkenen die de wet uitvoeren, of die hierop een beroep doen. Het stelt initiatiefnemers in staat om eenvoudig digitaal vergunningen aan te vragen en meldingen te doen. Initiatiefnemers, belanghebbenden en bevoegd gezag kunnen sneller beschikken over informatie, over de huidige toestand van de fysieke leefomgeving en over de regels die daar gelden. Het brengt partijen in een meer gelijke informatiepositie, wat helpt bij de afstemming over initiatieven vroegtijdig in het proces. Het helpt het bevoegd gezag bij het opstellen van plannen en het voorbereiden en nemen van besluiten over initiatieven. De betere beschikbaarheid van informatie over de fysieke leefomgeving maakt doorlooptijden korter en helpt om onderzoekslasten te verlagen.

Het DSO wordt stapsgewijs gerealiseerd. Daarbij is het eindbeeld om 'met een klik op de kaart te kunnen zien wat mag en kan'. In eerste instantie zal de focus liggen op 'zien wat mag', gebaseerd op de wet, de uitvoeringsregelgeving en de omgevingsdocumenten. Door de jaren heen zal het DSO door het toevoegen van informatiebronnen een steeds rijker antwoord kunnen geven op 'wat kan'. Aanvankelijk zal het stelsel voornamelijk ruimtelijke gegevens beslaan. In de toekomst kan dit aangevuld worden met andere informatie, bijvoorbeeld op het gebied van geluid, verkeer, luchtkwaliteit, natuur en cultureel erfgoed.

Het concept van het DSO is ontwikkeld parallel aan de totstandkoming van de wet. Bij de Kamerbehandeling van de wet is een eerste stap gezet om het DSO een juridische basis te geven met het amendement Smaling[104]. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd die het DSO een volledige juridische basis geven.

10 Overgangsrecht

Het overgangsrecht regelt de overgang van de oude regelgeving naar de AMvB's onder de Omgevingswet. Het geeft aan wat de status is van onder het oude recht genomen besluiten, na inwerkingtreding van de Omgevingswet, zoals omgevingsvergunningen of bestemmingsplannen. Ook regelt het overgangsrecht hoe procedures die onder het oude recht zijn gestart moeten worden afgehandeld na de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarbij wordt zoveel mogelijk voorkomen dat bestaande rechten van burgers en bedrijven worden aangetast. Het overgangsrecht moet bovendien een snelle invoer van de Omgevingswet bevorderen. Dit betekent dat de nieuwe instrumenten zo snel als de uitvoeringspraktijk dat toestaat daadwerkelijk worden gebruikt. Daarvoor zijn uiteraard ook goede ICT-voorzieningen en implementatiebegeleiding van belang.

Het overgangsrecht bij dit besluit en de andere AMvB's onder de Omgevingswet wordt geregeld in het Invoeringsbesluit.

11 Implementatietabellen

Een groot deel van het Nederlandse omgevingsrecht bestaat uit de implementatie van Europese en internationale regelgeving. In totaal zijn er met de vier AMvB's 33 richtlijnen, 3 verordeningen, 11 verdragen en protocollen (opnieuw) geïmplementeerd of omgezet. In dit hoofdstuk wordt met zogenoemde implementatietabellen inzichtelijk gemaakt hoe die implementatie heeft plaatsgevonden. In de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving wordt uit gegaan van dynamische verwijzing. Dat geldt ook voor de implementatietabellen. Dit betekent dat in die tabellen is uitgegaan van de meest actuele versie van de betreffende Europese of internationale regeling. Bijvoorbeeld: bij de mer-richtlijn is uitgegaan van de tekst van de mer-richtlijn, zoals gewijzigd door richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014.
Per richtlijn, verordening, verdrag of protocol is aangegeven welke bepalingen in de nieuwe regelgeving dienen ter implementatie van de verschillende bepalingen uit het Europees en internationaal recht. In de tabellen is niet alleen ingegaan op de implementatie in de AMvB's, maar is ook inzichtelijk gemaakt wanneer onderdelen van de Europese en internationale regelgeving worden geïmplementeerd door de Omgevingswet, de Invoeringswet Omgevingswet, het Invoeringsbesluit Omgevingswet of de ministeriële regeling. Ook is in de tabellen aangegeven wanneer implementatie verloopt via de aanvullingssporen grondeigendom, natuur, geluid of bodem. Soms vindt de implementatie ook plaats buiten het stelsel van de Omgevingswet om, bijvoorbeeld in de Awb. Dat zal in de implementatietabellen tot uitdrukking worden gebracht.
De implementatie van het Europees recht en de internationale verdragen en protocollen vindt soms geclusterd plaats in één AMvB. Denk bijvoorbeeld aan de mer-richtlijn die uitsluitend in de Omgevingswet en het Omgevingsbesluit geïmplementeerd is. Maar vaker loopt de implementatie dwars

[104] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 89.

door verschillende AMvB's heen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn. Zowel in het Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving, als Besluit activiteiten leefomgeving zijn bepalingen opgenomen ter implementatie van deze richtlijnen. Er is voor gekozen om de implementatietabellen naar zwaartepunt te verdelen over de vier AMvB's. Zo is de implementatietabel van de kaderrichtlijn mariene strategie bijvoorbeeld te vinden in de toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving, omdat het zwaartepunt van de implementatie ook plaatsvindt in het Besluit kwaliteit leefomgeving.
Met de vier AMvB's is een groot deel van de herimplementatie gerealiseerd. Het is echter van belang om te benadrukken dat de herimplementatie met de Omgevingswet en de vier AMvB's nog niet volledig is. Daarvoor zijn ook het invoeringsspoor (met Invoeringswet, Invoeringsbesluit en Invoeringsregeling) en de aanvullingssporen (aanvullingswetten en -besluiten bodem, geluid, natuur en grondeigendom) van belang.
In de tabellen worden de volgende afkortingen gebruikt:

- Awb: Algemene wet bestuursrecht;
- Bal: Besluit activiteiten leefomgeving;
- Bkl: Besluit kwaliteit leefomgeving;
- Bbl: Besluit bouwwerken leefomgeving;
- Aw: aanvullingswet;
- Ab: aanvullingsbesluit;
- mr: ministeriële regeling;
- Wm: Wet milieubeheer;
- Wob: Wet openbaarheid van bestuur;
- Iw: Invoeringswet Omgevingswet;
- Ib: Invoeringsbesluit Omgevingswet;
- Ir: Invoeringsregeling Omgevingswet;
- Ob: Ob;
- Ow: Omgevingswet.

Mer-richtlijn

Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEU 2012, L 26)

Bepaling EU-regeling (Mer-richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1, eerste lid	Behoeft geen implementatie		
Artikel 1, tweede lid, onder a	Bijlage 1, onder A, (project) Ow		Definitie van het begrip 'project'.
Artikel 1, tweede lid, onder b	Paragraaf 16.4.2 Ow		In meerdere artikelen in paragraaf 16.4.2 ingevuld als 'degene die voornemens is een project uit te voeren'.
Artikel 1, tweede lid, onder c	Artikel 1:3 Awb		
Artikel 1, tweede lid, onder d	Artikel 16.22 en 16.23 Ow en afdeling 3.4 Awb		Artikel 16.23 Ow maakt het voor een ieder mogelijk om zienswijzen in te dienen als afdeling 3.4 Awb van toepassing is.
Artikel 1, tweede lid, onder e	Artikel 16.22 en 16.23 Ow en afdeling 3.4 Awb		Idem.
Artikel 1, tweede lid, onder f en g	Afdeling 16.4 Ow		
Artikel 1, derde lid	Iw: artikel 16.44, eerste lid, Ow en Ib (regels ontheffing)	Ja. Per geval kan worden besloten om richtlijn niet toe te passen op defensie of civiele noodsituaties.	Mogelijkheid tot ontheffing wordt via Iw opgenomen in Ow.
Artikel 2, eerste lid	Artikel 16.43, eerste lid, Ow		
Artikel 2, tweede lid	Artikel 16.43, eerste lid, Ow	Ja. De milieueffectrapportage kan worden geïntegreerd of in zelfstandige procedures worden geregeld.	De mer-richtlijn beschrijft drie keuzemogelijkheden voor implementatie. Er is gekozen voor integratie in vergunningen voor projecten, zie artikel 16.43 (aanwijzen besluiten).
Artikel 2, derde lid, eerste alinea	Ib (coördinatie met vogel- en habitatrichtlijn)	De milieueffectrapportage moet worden geïntegreerd of gecoördineerd met de vogel- en habitatrichtlijn.	Voor de vogel- en habitatrichtlijn is gekozen voor coördinatie.

Bepaling EU-regeling (Mer-richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 2, derde lid, tweede alinea		Met andere wetgeving van de Unie kan gekozen worden voor integratie of coördinatie.	Van de bevoegdheid voor andere wetgeving wordt geen gebruik gemaakt.
Artikel 2, derde lid, derde alinea	Afdeling 16.4 Ow		
Artikel 2, derde lid, vierde alinea	Behoeft geen implementatie	Bij integratie streven lidstaten naar één milieueffectrapportage.	Er is gekozen voor coördinatie in plaats van integratie.
Artikel 2, derde lid, vijfde alinea	Behoeft geen implementatie		Gericht aan de Commissie.
Artikel 2, vierde lid, eerste alinea	Iw: artikel 16.44, tweede lid, Ow	Ja. In uitzonderlijke gevallen kan vrijstelling worden verleend van de richtlijn.	Mogelijkheid tot ontheffing wordt via Iw opgenomen in Ow.
Artikel 2, vierde lid, tweede alinea	Iw: artikel 16.44, derde lid, Ow en Invoeringsbesluit (regels ontheffing)		
Artikel 2, vijfde lid, eerste alinea	Behoeft geen implementatie	Ja. Dit artikel regelt een vrijstelling van de openbare raadpleging als een project door een specifieke nationale wet wordt aangenomen.	Als een vrijstelling nodig is dan kan dat bij die specifieke wet worden geregeld.
Artikel 2, vijfde lid, tweede alinea	Behoeft geen implementatie		Als in een specifieke wet een vrijstelling is geregeld, dan kan de kennisgeving daarin opgenomen worden.
Artikel 3, eerste lid	Artikel 16.52 Ow en Invoeringsbesluit (inhoud project-MER)		Factoren die bij mer worden betrokken worden indirect verwerkt met de criteria voor de mer-beoordeling en de inhoudseisen aan MER (bijlage III en IV). Dit wordt via het Invoeringsbesluit opgenomen in het Ob (inhoud project-MER).
Artikel 3, tweede lid	Artikel 16.52 Ow en Invoeringsbesluit (inhoud project-MER)		Idem.
Artikel 4, eerste lid	Artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder a, en vierde lid, Ow en artikel 9.5, eerste en derde lid, Ob		
Artikel 4, tweede lid, eerste alinea	Artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder b, en vierde lid, Ow en artikel 9.5, tweede en derde lid, Ob	Om te bepalen of een MER gemaakt moet worden, kan een onderzoek per geval plaatsvinden of kunnen drempelwaarden worden vastgesteld.	Per geval moet worden beoordeeld of het project aanzienlijke milieueffecten kan hebben.
Artikel 4, tweede lid, tweede alinea	Behoeft geen implementatie	Ja. Er kan worden besloten om beide procedures van artikel 4, tweede lid, onder a en b toe te passen.	Van bevoegdheid wordt geen gebruik gemaakt.
Artikel 4, derde lid, eerste volzin	Iw: artikel 16.43, derde lid, onder a, Ow		
Artikel 4, derde lid, tweede volzin	Behoeft geen implementatie	Lidstaten kunnen drempelwaarden vaststellen voor de mer-beoordeling of directe mer-plicht.	Van bevoegdheid wordt geen gebruik gemaakt.
Artikel 4, vierde lid	Iw: artikel 16.45, eerste en derde lid, Ow en Ib (inhoud mededeling voornemen)		
Artikel 4, vijfde lid	Iw: artikel 16.43, tweede en derde lid, Ow en Ib (motivering mer-beoordeling)		
Artikel 4, zesde lid	Iw: Artikel 16.88, eerste lid, onder g, Ow en Ib (termijn mer-beoordeling)		
Artikel 5, eerste lid, eerste alinea	Artikelen 16.43, vijfde lid, en 16.52 Ow en Ib (inhoud project-MER)		
Artikel 5, eerste lid, tweede alinea	Artikel 16.52 en Ib (inhoud project-MER)		

Bepaling EU-regeling (Mer-richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 5, tweede lid, eerste alinea	Artikel 16.46 Ow	Lidstaten kunnen verplichten tot verstrekken van een R&D advies.	Van bevoegdheid wordt geen gebruik gemaakt.
Artikel 5, tweede lid, tweede alinea	Behoeft geen implementatie	Lidstaten kunnen verplichten tot verstrekken van een R&D advies.	Van bevoegdheid wordt geen gebruik gemaakt.
Artikel 5, derde lid, onder a	Artikel 16.47		
Artikel 5, derde lid, onder b	Artikel 16.47 Ow		
Artikel 5, derde lid, onder c	Iw: artikel 16.49, vijfde lid, Ow		
Artikel 5, vierde lid	Behoeft geen implementatie		De informatiehuizen onder de Ow voorzien in het beschikbaar stellen van informatie.
Artikel 6, eerste lid	Artikel 16.36, vijfde lid, onder a, Ow		
Artikel 6, tweede lid	Artikel 16.50, eerste lid, Ow, en afdeling 3.4 Awb en Ib (elektronische beschikbaar-stelling en kennisgeving)		
Artikel 6, derde lid	Artikel 16.50, eerste en tweede lid, Ow en afdeling 3.4 Awb		
Artikel 6, vierde lid	Artikel 16.50, eerste lid, Ow en afdeling 3.4 Awb en artikel 16.23 Ow		
Artikel 6, vijfde lid	Artikel 16.50 en afdeling 3.4 Awb en Ib (elektronische beschikbaarstelling en kennisgeving)		
Artikel 6, zesde lid	Artikel 16.50, eerste lid, Ow jo. afdeling 3.4 Awb		
Artikel 6, zevende lid	Artikel 16.50, eerste lid, Ow en afdeling 3.4 Awb		
Artikel 7, eerste lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.24 Ob		
Artikel 7, tweede lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikelen 9.25, eerste, derde en vierde lid, en 9.29, eerste lid, Ob		
Artikel 7, derde lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.25, eerste en tweede lid, Ob		
Artikel 7, vierde lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.26, eerste lid, Ob		
Artikel 7, vijfde lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikelen 9.24 tot en met 9.26 en 9.29, eerste lid, Ob		
Artikel 8	Artikel 16.53, eerste en tweede lid, Ow		
Artikel 8bis, eerste lid	Artikel 16.53, tweede lid, onder a, Ow en Ib (inhoud besluit)		
Artikel 8bis, tweede lid	Artikel 3:46 Awb		
Artikel 8bis, derde lid	Behoeft geen implementatie		Is gekoppeld aan artikel 2, tweede lid, van de mer-richtlijn waar keuze is gemaakt voor integratie met vergun-ning, dan is dit artikel niet van toepassing.
Artikel 8bis, vierde lid	Iw: artikel 16.53a Ow en Ib (monitoring project-MER)	Indien passend kan gebruik worden gemaakt van bestaande monitoringsrege-lingen op grond van andere wetgeving van de Unie.	Bevoegdheid om gebruik te maken van bestaande monitoringsregelingen wordt via Ib opgenomen in Ob.
Artikel 8bis, vijfde lid	Artikel 3:18 Awb		
Artikel 8bis, zesde lid	Artikel 16.51, eerste en tweede lid, Ow		
Artikel 9, eerste lid	Afdeling 3.6 en artikel 3:46 Awb en Ib (inhoud besluit)		

Bepaling EU-regeling (Mer-richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 9, tweede lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikelen 9.27 en 9.29, derde lid, Ob		
Artikel 9bis, eerste alinea	Artikel 2:4 Awb		
Artikel 9bis, tweede alinea	Ib (passende scheiding)		
Artikel 10, eerste lid	Artikel 3:11 Awb		
Artikel 10, tweede lid	Artikelen 9.24 en 9.25 Ob		
Artikel 10bis	Artikelen 16.49, derde en vierde lid, en 16.51 Ow en Iw: artikel 16.49, vijfde lid, Ow		
Artikel 11, eerste lid	Artikelen 8:1 en 1:2 Awb		
Artikel 11, tweede lid	Artikel 8:1 Awb		
Artikel 11, derde lid	Artikel 1:2 Awb		
Artikel 11, vierde lid	Artikel 16.50, eerste lid, Ow en afdeling 3.4 Awb		
Artikel 11, vijfde lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijk handelen.
Artikel 12, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijk handelen.
Artikel 12, tweede lid	Artikel 20.6, eerste lid, Ow en Ib (gegevensverstrekking)		
Artikel 12, derde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot Commissie.
Artikelen 13 tot en met 16	Behoeft geen implementatie		
Bijlage I	Artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder a, en vierde lid, Ow en artikelen 9.5, eerste en derde lid, 9.6, eerste lid, en bijlage V bij het Ob		
Bijlage II	Artikel 16.43, eerste lid, aanhef en onder b, en vierde lid, Ow en artikelen 9.5, tweede en derde lid, 9.6, derde lid, en bijlage V bij het Ob		
Bijlage II.A	Iw: artikel 16.45, derde lid, Ow en Ib (inhoud mededeling voornemen)		
Bijlage III	Iw: artikel 16.43, derde en vierde lid, onder a, Ow		
Bijlage IV	Artikel 16.52 Ow en Ib (inhoud project-MER)		
Bijlagen V en VI	Behoeft geen implementatie		Ingetrokken richtlijn, termijnen voor omzetting en concordantietabel.

Richtlijn inspraak en toegang tot de rechter

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 (PbEU 2003, L 156)

Bepaling EU-regeling (Richtlijn inspraak en toegang tot de rechter)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		Betreft omschrijving doel richtlijn.
Artikel 2, eerste lid	Artikel 16.22 en 16.23 Ow en afdeling 3.4 Awb		Artikel 16.23 Ow maakt het voor een ieder mogelijk om zienswijzen in te dienen als afdeling 3.4 Awb van toepassing is.

Bepaling EU-regeling (Richtlijn inspraak en toegang tot de rechter)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 2, tweede lid	Artikel 16.27 Ow, afdeling 3.4 Awb en artikel 10.9 Wm		Inspraak en vereisten m.b.t. inspraak van in Bijlage I genoemde plannen en programma's: blijft in Wm, behalve voor een programma als bedoeld in artikel 3.10 Ow voor zover dat is gericht op het voldoen aan een omgevings-waarde voor de kwaliteit van de buitenlucht Voor dat programma is afd. 3.4 Awb voorgeschreven in artikel 16.27 Ow.
Artikel 2, derde lid	Artikel 16.22 en 16.23 Ow en afdeling 3.4 Awb		Artikel 16.23 Ow maakt het voor een ieder mogelijk om zienswijzen in te dienen als afdeling 3.4 Awb van toepassing is.
Artikel 2, vierde lid	Artikel 16.27 Ow, afdeling 3.4 Awb en artikel 10.9 Wm		De in bijlage I opgenomen plannen hebben naar hun aard geen betrekking op defensiedoeleinden/nationale rampen.
Artikel 2, vijfde lid	Behoeft geen implementatie		Ratio van uitsluiting is dat de smb-richtlijn en kaderrichtlijn water gelijkwaardige inspraakmogelijkheden bieden t.o.v. de richtlijn publieke inspraak. Het is niet nodig deze richtlijn uit te sluiten, omdat alle programma's onder de Ow via afdeling 3.4 Awb worden voorbereid. Afdeling 3.4 Awb is al van toepassing op plannen of programma's o.g.v. de smb-richtlijn (2001/42/EG) en op stroomgebiedsbe-heerplannen o.g.v. de kaderrichtlijn water (2000/60/EG) via artikel 16.27 en 16.40 Ow.
Artikel 3	Zie implementatietabel mer-richtlijn: artikelen 1, eerste lid, onder d en e, en derde lid, 2, vierde lid, 6, tweede tot en met zesde lid, 7, eerste, tweede en vijfde lid, 9, eerste en tweede lid, 11 en bijlagen I en II		Betreft wijziging mer-richtlijn.
Artikel 4	Zie implementatietabel RIE: artikelen 3, negende lid, zestiende en zeventiende lid, 12, 24 tot en met 26 en bijlage IV		Betreft wijzigingen in de IPPC-richtlijn, is opgegaan in de RIE.
Artikelen 5 tot en met 8	Behoeft geen implementatie		Uitvoeringsbepalingen.
BIJLAGE I	Artikel 16.27 Ow, afdeling 3.4 Awb en artikel 10.9 Wm		Inspraak en vereisten m.b.t. inspraak van in Bijlage I genoemde plannen en programma's: blijft in Wm, behalve voor een programma als bedoeld in artikel 3.10 Ow voor zover dat is gericht op het voldoen aan een omgevings-waarde voor de kwaliteit van de buitenlucht Voor dat programma is afd. 3.4 Awb voorgeschreven in artikel 16.27 Ow.
BIJLAGE II	Afdeling 3.4 Awb en artikel 3:46 Awb, artikelen 8.20 en 8.22, eerste lid, onder b, Ob		Bijlage II voegt een bijlage toe aan de RIE (bijlage IV).

Richtlijn toegang tot milieu-informatie

Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad

Bepaling EU-regeling (Richtlijn toegang tot milieu-informatie)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		Betreft omschrijving doel richtlijn.
Artikel 2, eerste lid	Artikel 19.1a Wm		Hoofdstuk 19 blijft achter in de Wm (en komt later in gereserveerd H21 Ow), m.u.v. de regels in artikel 19.8 (regels over de verstrekking van gegevens voor het risicoregister externe veiligheid) die zijn opgenomen in het Bkl.
Artikel 2, tweede lid	Artikel 1:1 Awb en artikelen 1a en 3, eerste lid, Wob	Lidstaten kunnen bepalen dat deze begripsomschrijving niet slaat op instellingen of organen die optreden in een rechterlijke of wetgevende hoedanigheid	Aansluiting bij de constructie in, en de reikwijdte van de Wob in samenhang met de Awb. Mogelijkheid van uitsluiten rechterlijke instanties en wetgevende organen is benut.
Artikel 2, derde lid	Artikel 1, onder a, Wob		
Artikel 2, vierde lid	Artikel 1, onder a, Wob		
Artikel 2, vijfde lid	Artikel 3 Wob		
Artikel 2, zesde lid	Artikelen 8 en 9 Wob, afdelingen 3.4 en 3.6 Awb en Wet veiligheidsregio's		
Artikel 3, eerste lid	Artikelen 2 en 3 Wob, artikel 19.1b Wm, artikelen 14 en 17 Archiefwet 1995 en artikel 16.2, vierde lid, Ow		
Artikel 3, tweede lid	Artikel 6 Wob en afdeling 3.7 Awb		
Artikel 3, derde lid	Artikel 4:5 Awb en artikel 3, vierde lid, Wob	Ja, tweede volzin. Overheidsinstanties kunnen, wanneer zij dat passend achten, het verzoek weigeren uit hoofde van artikel 4, lid 1, onder c, van de richtlijn.	Een te algemeen geformuleerd verzoek kan buiten behandeling worden gelaten (artikel 4:5 Awb). Een afzonderlijke uitzonderingsgrond voor te algemeen geformuleerde verzoeken ontbreekt. Inhoudelijk is het resultaat in beide gevallen echter hetzelfde.
Artikel 3, vierde lid	Artikelen 5, 6, eerste lid en 7, tweede lid, Wob, afdeling 3.7 Awb en artikelen 3 en 17, derde lid Archiefwet Afdeling 20.5 Ow, artikel 16.2, vierde lid, Ow en artikel 12.4 Ob		Tweede alinea: bewaren milieu-informatie in elektronische vorm; Iw: afdeling 20.5 Ow (Digitaal stelsel voor de informatievoorziening) en artikel 12.4 Ob bevat een lijst van omgevingsdocumenten die in het DSO worden opgenomen.
Artikel 3, vijfde lid	Artikelen 3, vierde lid, en 8 Wob, artikel 3 Archiefwet 1995 en afdeling 20.5 Ow		
Artikel 4, eerste lid, onder a	Artikelen 1, onder a, en 4 Wob en artikel 2:3, eerste lid, Awb	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, als: a) de gevraagde informatie niet in bezit is van de overheidsinstantie.	De Wob bevat geen afzonderlijke uitzonderingsgrond voor deze situatie. De Wob heeft alleen betrekking op bij bestuursorganen berustende stukken. Volstaan kan worden met de mededeling dat het stuk niet bij het bestuursorgaan berust, waarna het verzoek wordt doorgezonden, of de verzoeker wordt verwezen naar een ander bestuursorgaan. Voor gevallen waarin de Wob niet van toepassing is, geldt de algemene doorzendplicht voor verkeerd verzonden geschriften (artikel 2:3, eerste lid, Awb).
Artikel 4, eerste lid, onder b	Artikel 3 Wob en artikel 4:5 Awb	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, als: b) het verzoek kennelijk onredelijk is.	Deze uitzonderingsgrond ontbreekt als zodanig in de Wob. Verzoeken worden in die gevallen afgewezen op grond dat de bestuurlijke aangelegenheid of het document niet (voldoende) is aangegeven.
Artikel 4, eerste lid, onder c	Artikel 3 Wob en artikel 4:5 Awb	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie wordt geweigerd, als: c) het verzoek te algemeen geformuleerd is.	Deze uitzonderingsgrond ontbreekt als zodanig in de Wob. Bij te algemene verzoeken moet eerst gelegenheid worden geboden het verzuim te herstellen (artikel 4:5 Awb), zo nodig met hulp van de betreffende ambtenaar (artikel 3, vierde lid, Wob).

Bepaling EU-regeling (Richtlijn toegang tot milieu-informatie)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 4, eerste lid, onder d	Artikelen 10, tweede lid, onder f, en 11, vierde lid, Wob	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie wordt geweigerd, als: d) het verzoek nog onvoltooid materiaal of onvoltooide documenten betreft.	De uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid, onder f, Wob (het belang dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie) ziet met name op het (voorlopig) niet hoeven openbaar maken van documenten die de geadresseerde nog niet hebben bereikt.
Artikel 4, eerste lid, onder e	Artikelen 10, tweede lid, onder f, en 11, vierde lid, Wob	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie wordt geweigerd, als: e) het verzoek interne mededelingen betreft, rekening houdt met het openbaar belang dat met bekendmaking wordt gediend.	De uitzonderingsmogelijkheid inzake persoonlijke beleidsopvattingen, opgenomen in documenten opgesteld ten behoeve van intern beraad is opgenomen in artikel 11 Wob.
Artikel 4, tweede lid, onder a	Artikel 10, eerste lid, onder a, tweede lid, onder b, en vijfde lid, Wob	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan: a) het vertrouwelijke karakter van handelingen van overheidsinstanties.	De eenheid van de Kroon is een absolute uitzonderingsgrond (artikel 10, eerste lid, onder a). De uitzonderingsgrond in de Wob houdt verband met de onschendbaarheid van de constitutionele Koning zoals aangegeven in artikel 42 van de Grondwet. Om dezelfde reden is de uitzondering inzake informatie over emissies in het milieu (artikel 4, tweede lid, tweede alinea, van de richtlijn) niet toegepast op de eenheid van de Kroon (artikel 10, vijfde lid). De uitzonderingsgrond van artikel 10, tweede lid, onder b, Wob (economische en financiële belangen van de Staat) is in overeenstemming met de richtlijn, doordat de werkingssfeer van dat onderdeel in het vijfde lid voor milieu-informatie wordt beperkt.
Artikel 4, tweede lid, onder b	Artikel 10, eerste lid, onder b, tweede lid, onder a, en zevende lid, onder b, Wob	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan: b) internationale betrekkingen, openbare veiligheid of nationale defensie.	De uitzonderingsgrond inzake openbare veiligheid uit de richtlijn is in artikel 10, zevende lid, onder b, Wob, voor de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage opgenomen. Deze uitzonderingsgrond komt voor in het huidige artikel 19.3, eerste lid, Wm, dat betrekking heeft op bedrijfsgeheimen en beveiligingsgegevens. Die Wm-bepaling heeft alleen betrekking op de terinzagelegging van informatie. De Wob verbreedt de gevallen van passieve openbaarmaking.
Artikel 4, tweede lid, onder c	Artikel 10, tweede lid, onder c en d, Wob	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan: c) de rechtsgang, de mogelijkheid op een eerlijk proces of een onderzoek van strafrechtelijke/disciplinaire aard in te stellen.	
Artikel 4, tweede lid, onder d	Artikel 10, eerste lid, onder c, en vierde lid, tweede volzin, Wob	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaarmaking van de informatie afbreuk doet aan: d) de vertrouwelijkheid van commerciële informatie.	

Bepaling EU-regeling (Richtlijn toegang tot milieu-informatie)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 4, tweede lid, onder e	Artikel 10, tweede lid, onder g, en zesde lid, Wob	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaar-making van de informatie afbreuk doet aan: e) intellectuele eigendoms-rechten.	Deze grond komt als zodanig niet in de Wob voor. Valt te brengen onder 'voorkomen onevenredige bevoordeling/benadeling', die als uitzonderingsgrond voor milieu-informatie buiten toepassing is verklaard.
Artikel 4, tweede lid, onder f	Artikel 10, eerste lid, onder d, tweede lid, onder e, en derde lid, Wob	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaar-making van de informatie afbreuk doet aan: f) de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens.	Betrokkene kan afstand doen van de bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer, in welk geval de informatie moet worden verstrekt.
Artikel 4, tweede lid, onder g	–	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaar-making van de informatie afbreuk doet aan: g) de belangen of de bescherming van iedere persoon die de verzochte informatie op vrijwillige basis heeft verstrekt.	Deze grond bestaat als zodanig niet in de Wob.
Artikel 4, tweede lid, onder h	Artikel 10, zevende lid, onder a, Wob	De lidstaten kunnen bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, indien openbaar-making van de informatie afbreuk doet aan: h) de bescherming van het milieu.	
Artikel 4, tweede lid, tweede alinea	Artikelen 2 en 10, vierde lid, eerste volzin, en achtste lid, Wob	De lidstaten kunnen het bepaalde in het tweede lid, onder a), d), f), g) en h), niet als grondslag aanzien om te bepalen dat een verzoek kan worden geweigerd indien het betrekking heeft op informa-tie over emissies in het milieu.	Dat de uitzonderingsgronden restrictief moeten worden uitgelegd, is vaste jurisprudentie. De absolute openbaar-heid van emissiegegevens, die al is geregeld in het kader van bedrijfs- en fabricagegegevens, is uitgebreid naar enkele andere uitzonderingsgronden.
Artikel 4, tweede lid, derde alinea	Artikel 10, eerste lid, onder d, Wob		
Artikel 4, derde lid	Behoeft geen implementatie	Wanneer een lidstaat voorziet in uitzonderingen, kan hij een voor het publiek toeganke-lijke lijst van criteria opstellen aan de hand waarvan de betrokken instantie over de verdere behandeling van de aanvraag kan besluiten.	Aan deze kan-bepaling wordt uitvoe-ring gegeven door middel van praktische voorzieningen zoals het beschikbaar stellen van handleidingen. Geen implementatie door middel van wettelijke maatregelen noodzakelijk.
Artikel 4, vierde lid	Artikelen 5 en 10 Wob en artikel 19.7, eerste lid, Wm		
Artikel 4, vijfde lid	Artikelen 5 en 6 Wob, artikel 3:45 en afdeling 3.7 Awb en artikel 17, derde lid, Archiefwet		
Artikel 5, eerste lid	Artikelen 12 en 14 Wob, artikelen 2 en 3 Besluit tarieven openbaarheid van bestuur, afdeling 20.5 Ow en artikel 16.2, vierde lid, Ow		
Artikel 5, tweede lid	Artikel 19 Archiefwet 1995, Regeling tarieven rijksarchief-bescheiden, artikelen 3:11, derde lid, 7:4, vierde lid, 7:18, vierde lid, Awb	Overheidsinstanties kunnen voor het verstrekken van milieu-informatie een vergoeding verlangen.	De vergoedingen die kunnen worden gevraagd, zijn redelijk en strekken ter dekking van de kosten.

Bepaling EU-regeling (Richtlijn toegang tot milieu-informatie)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 5, derde lid	Regeling tarieven rijksarchief-bescheiden en artikelen 2 en 3 Besluit tarieven openbaar-heid van bestuur		
Artikel 6, eerste lid	Artikelen 7:1, 7:10 en 7:15 Awb		
Artikel 6, tweede lid	Artikelen 8:1 en 1:2 Awb en afdeling 8.2.6 Awb	Tweede alinea. Lidstaten kunnen ervoor zorgen dat derden die door het vrijgeven van informatie zijn geschaad, eveneens toegang hebben tot de rechter.	Derden die door openbaarmaking van informatie in hun belangen worden geschaad, worden als belanghebben-den in de zin van artikel 1:2 Awb beschouwd en hebben daarmee toegang tot de rechter.
Artikel 6, derde lid	Artikelen 8:66, 8:67, 8:77 en 8:70 e.v. Awb		
Artikel 7, eerste lid	artikelen 3:2 en 3:46 Awb, artikelen 8.41 en 19.2 Wm, Aw bodem, Wet veiligheids-regio's, Besluit informatie inzake rampen en crises, hoofdstuk 3, artikel 4.4, afdeling 16.4, hoofdstuk 19 en artikel 20.18 Ow, Iw: Afdeling 20.5 Ow, afdeling 8.8, hoofdstuk 9 en artikel 12.4 Ob, hoofdstukken 2 tot en met 5 Bal en hoofdstuk 10 Bkl		Zie de artikelen 3:2 (actieve kennisver-garing) en 3:46 Awb (motiveringsplicht vergt actuele en relevante kennis). H10 van het Bkl bevat regels over monito-ring, gegevensverzameling en toegang tot gegevens.
Artikel 7, tweede lid, onder a	Artikelen 16 tot en met 18 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, artikelen 3 en 4 Bekendma-kingswet, artikelen 136 tot en met 138 Provinciewet en artikelen 139 tot en met 141 Gemeentewet		
Artikel 7, tweede lid, onder b	Afdeling 16.3 en artikel 16.40 Ow, artikelen 1.5 en 1.6 Wet natuurbescherming en afdeling 3.6 Awb		
Artikel 7, tweede lid, onder c	Artikel 20.18 Ow		
Artikel 7, tweede lid, onder d	Artikel 20.18 Ow		
Artikel 7, tweede lid, onder e	Artikel 20.8 Ow, 20.9 en 20.14, vierde lid, Ow en hoofdstuk 10 Bkl		
Artikel 7, tweede lid, onder f	Afdeling 3.6 Awb en artikel 3, eerste lid, Wob		
Artikel 7, tweede lid, onder g	Afdeling 3.6 Awb en artikel 2, eerste lid, Wob		
Artikel 7, derde lid	Artikel 20.18 Ow		
Artikel 7, vierde lid	Wet veiligheidsregio's, Besluit informatie inzake rampen en crises, hoofdstuk 19 Ow en afdeling 2.7 Bal		
Artikel 7, vijfde lid	Hoofdstuk 19 Wm, hoofdstuk 21 Ow en artikel 10 Wob	De in artikel 4, leden 1 en 2, van de richtlijn genoemde uitzonderingen kunnen worden toegepast op de uit dit artikel voortvloeiende verplichtingen.	Hoofdstuk 19 blijft achter in de Wm (en komt later in gereserveerd H21 Ow), m.u.v. artikel 19.8. Van de beleids-ruimte is gebruik gemaakt doordat bij bepaalde vormen van actieve informatieverschaffing een of meer uitzonderingsgronden van toepassing zijn verklaard, bv. Iw: 20.6, tweede lid en 20.10, tweede lid, Ow.
Artikel 7, zesde lid	Behoeft geen implementatie	Lidstaten kunnen aan dit artikel voldoen door links te creëren naar internetsites waar informatie kan worden gevonden.	Behoeft geen implementatie in de vorm van wettelijke maatregelen. Er zijn diverse internetsites die milieu-informatie bieden.
Artikel 8	Artikelen 2 en 7, derde lid, Wob		

Bepaling EU-regeling (Richtlijn toegang tot milieu-informatie)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikelen 9 tot en met 13	Behoeft geen implementatie		Betreft feitelijk handelen, intrekken richtlijn en inwerkingtredingsbepaling.
Bijlage	Behoeft geen implementatie		Betreft concordantietabel.

smb-richtlijn

Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's

Bepaling EU-regeling (smb-richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		
Artikel 2, eerste lid, onder a	Artikel 16.34, eerste lid, Ow		
Artikel 2, eerste lid, onder b	Afdeling 16.4 Ow		
Artikel 2, eerste lid, onder c	Bijlage I, onder A, (milieueffectrapport) en afdeling 16.4 Ow		Definitie van het begrip 'milieueffectrapport'.
Artikel 2, eerste lid, onder d	Artikel 16.22 en 16.23 Ow en afdeling 3.4 Awb		Artikel 16.23 Ow maakt het voor een ieder mogelijk om zienswijzen in te dienen als afdeling 3.4 Awb van toepassing is.
Artikel 3, eerste lid	Artikel 16.36, eerste tot en met vierde lid, Ow		
Artikel 3, tweede lid	Artikel 16.36, eerste en tweede lid, Ow		
Artikel 3, derde lid	Artikel 16.36, derde lid Ow en artikel 9.1, tweede tot en met vierde lid, Ob	Ja. Voor kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen is alleen een MER verplicht wanneer lidstaten bepalen dat een project aanzienlijke milieueffecten kan hebben	Ter invulling van amendement Kamerstukken II 33 962, nr. 81, zijn de begrippen 'kleine gebieden op lokaal niveau' en 'kleine wijzigingen' nader geduid.
Artikel 3, vierde lid	Artikel 16.36, vierde lid, Ow		
Artikel 3, vijfde lid	Artikel 16.36, vijfde lid, Ow		
Artikel 3, zesde lid	Artikel 16.36, vijfde lid, Ow		
Artikel 3, zevende lid	Artikel 16.40 Ow en Iw: artikel 16.88, eerste lid, onder g, Ow en artikel 9.1, eerste lid, Ob		
Artikel 3, achtste lid	Artikel 16.35 Ow		
Artikel 3, negende lid	Behoeft geen implementatie		Betreft toepassingsbereik: programmeringsperiode is verstreken.
Artikel 4, eerste lid	Artikelen 16.36, eerste en tweede lid, en 16.40, Ow		
Artikel 4, tweede lid	Paragraaf 16.4.1 Ow	Keuze bij de omzetting tussen opnemen in bestaande procedures voor plannen of programma's of aparte procedures	Gekozen is voor opnemen in bestaande procedures voor plannen en programma's.
Artikel 4, derde lid	Artikel 16.37 Ow		
Artikel 5, eerste lid	Artikelen 16.36, eerste tot en met vierde lid, en 16.42 Ow en artikel 9.3, eerste lid, Ob		
Artikel 5, tweede lid	Artikel 16.42 Ow en artikel 9.3, tweede lid, Ob		
Artikel 5, derde lid	Iw: Artikel 16.37, onder b, Ow	Milieueffecten van de plannen en programma's die op andere besluitvormingsniveaus of via andere wetgeving van de Unie kan worden gebruikt	Van de mogelijkheid is gebruikgemaakt.
Artikel 5, vierde lid	Artikel 16.38 Ow		

Bepaling EU-regeling (smb-richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 6, eerste lid	Artikel 16.40, eerste tot en met derde lid, Ow en afdeling 3.4 Awb en artikel 16.23 Ow		
Artikel 6, tweede lid	Artikel 16.40, eerste lid, Ow en afdeling 3.4 Awb en artikel 16.23 Ow		
Artikel 6, derde lid	Artikelen 16.36, vijfde lid, 16.38, eerste lid, Ow		
Artikel 6, vierde lid	Artikelen 16.22, 16.23 en 16.40 Ow		
Artikel 6, vijfde lid	Artikelen 16.22, 16.23 en 16.40 Ow en afdeling 3.4 Awb		
Artikel 7, eerste lid	Iw: artikel 16.42b Ow en artikel 9.19, eerste lid, aanhef en onder a en b, Ob		
Artikel 7, tweede lid	Iw: artikel 16.42b Ob en artikelen 9.19, eerste en tweede lid, 9.20, eerste lid, 9.21 en 9.23 Ob		
Artikel 7, derde lid	Iw: artikel 16.42b Ob en artikel 9.20, eerste lid, Ob		
Artikel 8	Artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, Ow en artikel 9.4 Ob		
Artikel 9, eerste lid, onder a	Artikel 3:42 Awb		
Artikel 9, eerste lid, onder b	Artikel 9.4, tweede lid, aanhef en onder a en b, Ob		
Artikel 9, eerste lid, onder c	Artikel 9.4, tweede lid, aanhef en onder c, Ob		
Artikel 9, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Betreft feitelijk handelen.
Artikel 10, eerste lid	Artikel 16.42a Iw en Ib (monitoring plan-mer)		
Artikel 10, tweede lid	Artikel 16.42a Iw en Ib (monitoring plan-mer)	Bestaande monitoringsregelingen kunnen worden gebruikt	Van mogelijkheid zal gebruik worden gemaakt.
Artikel 11, eerste lid	Behoeft geen implementatie		
Artikel 11, tweede lid	Behoeft geen implementatie	Ja. Bevoegdheid om gecoördineerde procedures te hanteren	Van bevoegdheid wordt geen gebruik gemaakt.
Artikel 11, derde lid	Artikel 16.36 Ow		
Artikel 12, eerste, derde en vierde lid	Behoeft geen implementatie		
Artikel 12, tweede lid	Artikel 16.39 Ow		
Artikelen 13 tot en met 15	Behoeft geen implementatie		Betreft feitelijk handelen, inwerkingtreding en adressaten.
Bijlage I	Artikel 16.42 Ow en artikel 9.3, eerste lid, Ob		
Bijlage II	Artikel 16.36, vijfde lid, Ow		

Verdrag van Aarhus

Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus) (Trb. 2001, 73)

Bepaling EU-regeling (Verdrag van Aarhus)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1	Behoeft geen omzetting		Doel verdrag.
Artikel 2, eerste lid	Behoeft geen omzetting		Adressaatbepaling.
Artikel 2, tweede lid	Artikel 1:1 Awb, artikelen 1a en 3, eerste lid, Wob		

Bepaling EU-regeling (Verdrag van Aarhus)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 2, derde lid	Artikel 19.1a Wm en artikel 1, onder g, Wob		
Artikel 2, vierde lid	Artikel 16.22 en 16.23 Ow, afdeling 3.4 Awb en artikel 1:2 en 8:1 Awb		Artikel 16.23 Ow maakt het voor een ieder mogelijk om zienswijzen in te dienen als afdeling 3.4 Awb van toepassing is.
Artikel 2, vijfde lid	Artikel 16.22 en 16.23 Ow, afdeling 3.4 Awb en artikel 1:2 en 8:1 Awb		Artikel 16.23 Ow maakt het voor een ieder mogelijk om zienswijzen in te dienen als afdeling 3.4 Awb van toepassing is.
Artikel 3, eerste lid	Behoeft geen omzetting		Betreft feitelijke handeling
Artikel 3, tweede lid	Artikel 3, vierde lid, Wob en artikelen 3:45 en 6:23 Awb		
Artikel 3, derde lid	Behoeft geen omzetting		Algemene bepaling
Artikel 3, vierde lid	Zie bij de artikelen 4, eerste lid, 6, eerste lid, 7 en 9, leden 1 t/m 3 Verdrag		
Artikel 3, vijfde lid	Behoeft geen omzetting		Algemene bepaling
Artikel 3, zesde lid	Behoeft geen omzetting		Idem
Artikel 3, zevende lid	Behoeft geen omzetting		Idem
Artikel 3, achtste lid	Behoeft geen omzetting		Idem
Artikel 3, negende lid	Artikel 1 Grondwet		
Artikel 4, eerste lid	Artikelen 16.2, vierde lid, en 20.8 Ow, artikelen 2, 3 en 7 Wob, artikel 19.1b Wm en artikelen 14 en 17 Archiefwet 1995		
Artikel 4, tweede lid	Artikel 6 Wob en afdeling 3.7 Awb		
Artikel 4, derde lid	Artikelen 2, 10 en 11 Wob en artikelen 15, 15a en 16 Archiefwet 1995		
Artikel 4, vierde lid	Artikelen 2, 10 en 11 Wob en artikelen 15, 15a en 16 Archiefwet 1995		
Artikel 4, vijfde lid	Artikel 4 Wob en artikel 2:3 Awb		
Artikel 4, zesde lid	Artikelen 5 en 10 eerste lid, aanhef Wob en artikelen 19.7, eerste lid, en 19.3 t/m 19.6a Wm		
Artikel 4, zevende lid	Artikelen 5 en 6 Wob, artikel 3:45 en afdeling 3.7 Awb en artikel 17, derde lid, Archiefwet 1995		
Artikel 4, achtste lid	Artikelen 12 en 14 Wob, artikel 19.1b Wm, Besluit tarieven openbaarheid van bestuur, artikelen 3:11, derde lid, en 3:22, derde lid, Awb en artikel 19 Archiefwet 1995	Ja, mogelijkheid tot vragen vergoeding van kosten.	De vergoedingen die kunnen worden gevraagd, zijn redelijk en strekken ter dekking van de kosten.
Artikel 5, eerste lid	Hoofdstuk 3, artikel 4.4, afdeling 16.4, hoofdstuk 19 Ow en artikelen 20.1 en 20.18 Ow, hoofdstuk 9 Ob, hoofdstuk 10 Bkl, hoofdstuk 2 tot en met 5 Bal, artikelen 3:2 en 3:46 Awb, artikel 19.2 Wm, Aw bodem, Wet veiligheids-regio's en (artikelen 6 t/m 11) Besluit informatie inzake rampen en crises		
Artikel 5, tweede lid	Afdelingen 20.2 en 20.5 Ow, afdeling 8.8 Ob, artikel 8 Wob en artikel 3 Archiefwet		
Artikel 5, derde lid	Iw: afdeling 20.5 Ow		
Artikel 5, vierde lid	Artikel 20.18 Ow		

Bepaling EU-regeling (Verdrag van Aarhus)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 5, vijfde lid	Artikel 3.1 en afdeling 3.2 en 20.5 Ow, artikel 12.4 Ob, artikelen 3 en 4 Bekendmakingswet, artikel 147 Provinciewet, artikel 150 Gemeentewet, artikelen 1.5 en 1.6 Wet natuurbescherming (gaat op in Ow) en artikel 16, eerste lid, Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen		
Artikel 5, zesde lid	Behoeft geen omzetting		Feitelijk handelen
Artikel 5, zevende lid	Artikel 20.18 Ow en artikel 19.3 Wm		
Artikel 5, achtste lid	Behoeft geen omzetting		Feitelijk handelen
Artikel 5, negende lid	Behoeft geen omzetting		Aan artikel 5, negende lid, is invulling gegeven via het PRTR-protocol en – in Europees verband – via de PRTR-verordening. Verwezen wordt naar de daarbij behorende implementatietabellen.
Artikel 5, tiende lid	Artikelen 10 en 11 Wob en artikel 19.5 Wm		
Artikel 6, eerste lid	Artikelen 16.40, 16.50 en 16.65 Ow, Iw: artikel 16.44, eerste lid Ow artikel 8.22 Ob, en artikel 2.1, vijfde lid, Wet natuurbescherming (gaat op in Ow)		
Artikel 6, tweede lid	Artikelen 3:11, 3:12, 3:13, 3:14, 3:15, eerste lid, Awb en artikelen 16.40 en 16.50 Ow		
Artikel 6, derde lid	Artikelen 3:16, 3:18 Awb		
Artikel 6, vierde lid	Artikelen 3:11, 3:12, 3:13, 3:14, 3:15, eerste lid, en 3:16 Awb		
Artikel 6, vijfde lid	Artikel 16.55, zesde lid, Ow, (ministeriële regeling onder Ow) en artikel 4:2 Awb		
Artikel 6, zesde lid	Artikelen 3:11, 3:14 Awb en artikelen 16.52 en 16.55, tweede lid, Ow (ministeriële regeling onder Ow) en Ib (inhoud project-MER)		
Artikel 6, zevende lid	Artikel 3:15 Awb en artikel 16.23 Ow		
Artikel 6, achtste lid	Artikelen 3:17 en 3:46 Awb en Ib (inhoud besluit)		
Artikel 6, negende lid	Artikelen 3:41, 3:42, 3:44, 3:46 en 3:47 Awb		
Artikel 6, tiende lid	Artikel 16.65Ow		
Artikel 6, elfde lid	Artikel 9.2.2.3, vierde lid, Wm		
Artikel 7	Afdeling 16.3 Ow, artikelen 16.40 en 16.50 Ow		
Artikel 8	Artikelen 23.4 en 23.5 Ow		
Artikel 9, eerste lid	Artikelen 7:1, 7:10, 7:12, leden 1 en 2, 7:15, 8.1, 8:67, leden 2 en 3, en 8:77 Awb		
Artikel 9, tweede lid	Artikel 8:1 Awb en artikel 20.1, eerste en derde lid, Wm		
Artikel 9, derde lid	Titel 4.1 en artikelen 7:1 en 8:1 Awb en artikel 20.1 Wm		
Artikel 9, vierde lid	Artikelen 8:41, 8:51, 8:66, 8:67, 8:72 en 8:81 Awb en artikel 20.1, derde lid, Wm		

Bepaling EU-regeling (Verdrag van Aarhus)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 9, vijfde lid	Artikelen 3:45 en 6:23 Awb en Wet op de rechtsbijstand		
Artikelen 10 tot en met 22	Behoeft geen omzetting		Uitvoeringsbepalingen
Bijlage I	Artikelen 16.40, 16.50 en 16.65 Ow, en artikel 8.22, eerste lid, en bijlage V Ob		
Bijlage II	Behoeft geen omzetting		Arbitrage

Verdrag van Espoo

Op 25 februari 1991 te Espoo tot stand gekomen Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband

Bepaling EU-regeling (Verdrag van Espoo)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1	Artikel 16.22 en 16.23 Ow en afdeling 3.4 Awb		Artikel 16.23 Ow maakt het voor een ieder mogelijk om zienswijzen in te dienen als afdeling 3.4 van toepassing is.
Artikel 2, eerste lid	Behoeft geen omzetting		Feitelijke handeling
Artikel 2, tweede lid	Artikelen 16.43, eerste lid, onder a, 16.50 en 16.52 Ow, Ib (inhoud MER)		
Artikel 2, derde lid	Paragraaf 16.4.2 Ow		
Artikel 2, vierde lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.24 Ob		
Artikel 2, vijfde lid	Behoeft geen omzetting		Feitelijke handeling
Artikel 2, zesde lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.24, eerste lid, Ob		
Artikel 2, zevende lid	Paragraaf 16.4.1 en artikelen 23.4, 23.5 en 23.6 Ow	Voor zover relevant kan milieueffectrapportage ook worden toegepast op beleidsvoornemens, plannen en programma's.	Verwezen wordt naar de implementatietabel van de smb-richtlijn.
Artikel 2, achtste tot en met tiende lid	Behoeft geen omzetting		Bepalingen doen geen afbreuk aan Wob, recht om strengere maatregelen toe te passen en internationale verplichtingen.
Artikel 2, elfde lid (second amendment)	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.25, tweede lid, Ob		
Artikel 3, eerste lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.24 Ob		
Artikel 3, tweede lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.24, eerste lid, Ob		
Artikel 3, derde lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikelen 9.25, eerste lid, en 9.29, eerste lid, Ob		
Artikel 3, vierde lid	Behoeft geen omzetting		Bepalingen niet van toepassing als partij niet deelneemt aan milieueffectrapportage.
Artikel 3, vijfde lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.25, derde lid, Ob		
Artikel 3, zesde lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.29, tweede lid, Ob		
Artikel 3, zevende lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikelen 9.24, eerste lid, en 9.26, tweede lid, Ob		
Artikel 3, achtste lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.25, eerste lid, Ob		
Artikel 4, eerste lid	Artikel 16.52 Ow, Iw: artikel 16.53b Ow, artikel 9.25, derde lid, Ob, en Ib (inhoud project-MER)		

Bepaling EU-regeling (Verdrag van Espoo)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 4, tweede lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.25, derde lid, onder a en b, Ob		
Artikel 5	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.26, eerste lid, Ob		
Artikel 6, eerste lid	Ib (inhoud besluit)		
Artikel 6, tweede lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.27 Ob		
Artikel 6, derde lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.28, eerste en tweede lid, Ob		
Artikel 7, eerste lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.28, derde lid, Ob		
7, tweede lid	Iw: artikel 16.53b Ow en artikel 9.28 Ob		
Artikel 8	Behoeft geen omzetting	Ja. Partijen kunnen bilaterale of multilaterale overeenkomsten aangaan.	Er zijn specifieke bilaterale uitvoeringsafspraken tussen Nederland en de buurlanden België en Duitsland.
Artikelen 9	Behoeft geen omzetting		Feitelijke handeling
Artikel 10 tot en met 20	Behoeft geen omzetting		Uitvoeringsbepalingen
Aanhangsel I	Verwezen wordt naar de implementatietabel van de mer-richtlijn bij Bijlage I		
Aanhangsel II	Verwezen wordt naar de implementatietabel van de mer-richtlijn bij Bijlage IV		
Aanhangsel III	Verwezen wordt naar de implementatietabel van de mer-richtlijn bij Bijlage III		
Aanhangsels IV tot en met VII	Behoeft geen omzetting		Gericht tot lidstaten

SEA-protocol bij verdrag van Espoo

Protocol inzake strategische milieubeoordeling bij het Verdrag inzake milieu-effectrapportage in grensoverschrijdend verband

Bepaling EU-regeling (SEA-protocol bij verdrag van Espoo)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 1	Behoeft geen omzetting		
Artikel 2	Artikelen 16.22, 16.23 en 16.34, eerste lid, Ow en afdeling 3.4 Awb		Artikel 16.23 Ow maakt het voor een ieder mogelijk om zienswijzen in te dienen als afdeling 3.4 van toepassing is
Artikel 3	Behoeft geen omzetting		Feitelijke handeling
Artikel 4, eerste lid	Artikel 16.36 Ow		
Artikel 4, tweede lid	Artikel 16.36, eerste lid, Ow		
Artikel 4, derde lid	Artikel 16.36, vierde en vijfde lid, Ow		
Artikel 4, vierde lid	Artikel 16.36, derde en vierde lid, Ow		
Artikel 4, vijfde lid	Artikel 16.35 Ow		
Artikel 5, eerste lid	Artikel 16.36, vijfde lid, Ow		
Artikel 5, tweede lid	Artikel 16.36, vijfde lid, Ow		
Artikel 5, derde lid	Artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, Ow en artikelen 8.1 en 8.6 Ob	Voor zover passend wordt naar inspraak bij plan-mer-beoordelingen gestreefd.	Voor omgevingsplannen en programma's is een motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie opgenomen.
Artikel 5, vierde lid	Artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 9.1, eerste lid, Ob en afdeling 3.6 Awb		
Artikel 6, eerste lid	Artikel 16.42 Ow en artikel 9.3 Ob		

Bepaling EU-regeling (SEA-protocol bij verdrag van Espoo)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 6, tweede lid	Artikel 16.38 Ow		
Artikel 6, derde lid	Artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, Ow en artikelen 8.1, 8.5 en 8.6 Ob	Voor zover passend wordt naar inspraak bij informatie die in het MER moet worden opgenomen gestreefd.	Voor omgevingsvisies, programma's en omgevingsplannen is een motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie opgenomen, inclusief wat de resultaten ervan zijn. Voor omgevingsplannen wordt in de kennisgeving vermeld hoe participatie plaatsvindt.
Artikel 7, eerste lid	Artikel 16.36 Ow		
Artikel 7, tweede lid	Artikelen 16.37 en 16.42 Ow en artikel 9.3 Ob		
Artikel 7, derde lid	Artikel 16.39 Ow		
Artikel 8	Artikel 16.40 Ow en afdeling 3.4 Awb		
Artikel 9, eerste lid	Artikel 16.36, vijfde lid, Ow		
Artikel 9, tweede lid	Artikel 16.40 Ow en afdeling 3.4 Awb		
Artikel 9, derde lid	Artikel 16.40 Ow en afdeling 3.4 Awb		
Artikel 9, vierde lid	Artikel 16.40 Ow en afdeling 3.4 Awb		
Artikel 10, eerste lid	Iw: artikel 16.42b Ow, en artikel 9.19, eerste lid, Ob		
Artikel 10, tweede lid	Iw: artikel 16.42b Ow, en artikel 9.19, eerste lid, Ob		
Artikel 10, derde lid	Iw: artikel 16.42b Ow, en artikelen 9.19, eerste lid, 9.20, eerste lid en 9.23, Ob		
Artikel 10, vierde lid	Iw: artikel 16.42b Ow, en artikel 9.21 Ob		
Artikel 11, eerste lid	Artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, Ow en artikel 9.4 Ob		
Artikel 11, tweede lid	Artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, Ow en Iw: artikel 16.42b Ow, artikelen 9.4 en 9.22 Ob		
Artikel 12	Iw: artikel 16.42a Ow, artikel 9.4, tweede lid, onder c, Ob en Ib (monitoring plan-MER)		
Artikelen 13 tot en met 26	Artikelen 23.3, 23.4 en 23.5 Ow		
Bijlage I	Artikelen 16.36, eerste lid, 16.43, eerste lid, aanhef en onder a, en vierde lid, Ow en artikelen 9.5, eerste en derde lid, 9.6, eerste lid, en bijlage V bij het Ob		
Bijlage II	Artikelen 16.36, eerste lid, 16.43, eerste lid, aanhef en onder a, en vierde lid, Ow en artikelen 9.5, eerste en derde lid, 9.6, eerste lid, en bijlage V bij het Ob		
Bijlage III	Artikel 16.36, vijfde lid, Ow		
Bijlage IV	Artikel 16.42 Ow en artikel 9.3 Ob		
Bijlage V	Artikel 16.40 Ow en afdeling 3.4 Awb		

Artikelsgewijs

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Artikel 1.1, in samenhang met bijlage I (begripsbepalingen)

Dit artikel gaat over de begrippen die in dit besluit worden gehanteerd. Het geeft de grondslag voor bijlage I bij dit besluit. Bijlage I bevat definities van begrippen die op meerdere plaatsen in dit besluit worden gebruikt. In navolging van de Omgevingswet zijn om redenen van toegankelijkheid en leesbaarheid de begripsbepalingen gebundeld opgenomen in een bijlage in plaats van in hoofdstuk 1. Overigens zijn naast de definities van bijlage I bij dit besluit, ook de definities die zijn opgenomen in bijlage I bij de Omgevingswet op dit besluit van toepassing. Hieronder worden de begripsbepalingen uit dit besluit, voor zover nodig, kort toegelicht:

enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning – Dit betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor één activiteit. De Omgevingswet zelf kent dit begrip niet maar gebruikt steeds de laatstgenoemde, materiële omschrijving. Zie hiervoor de artikelen 5.8 tot en met 5.11 van de wet. In dit Omgevingsbesluit worden de genoemde bepalingen nader uitgewerkt en is het met het oog op de leesbaarheid wenselijk om het begrip 'enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning' te introduceren.

gebruiksfunctie, bijeenkomstfunctie, kantoorfunctie, winkelfunctie en woonfunctie – Deze begrippen, die gehanteerd worden in artikel 6.1, sluiten voor hun betekenis aan bij de uitleg die het Besluit bouwwerken leefomgeving aan deze begrippen geeft. Om het uiteenlopen van verschillende begripsbepalingen die op dezelfde begrippen zien te voorkomen wordt in dit besluit volstaan met een verwijzing naar de desbetreffende begripsbepalingen in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving.

gevaarlijke afvalstof – Omdat de regelgeving voor afvalstoffen vooral geregeld is in de Wet milieubeheer, is voor de omschrijving van het begrip 'gevaarlijke afvalstof' verwezen naar de Wet milieubeheer. Op grond van de Wet milieubeheer is een 'gevaarlijke afvalstof' een afvalstof die een of meer van de in bijlage III van de kaderrichtlijn afvalstoffen genoemde gevaarlijke eigenschappen bezit.

meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning – Dit betreft een aanvraag om een omgevingsvergunning voor meer dan één activiteit. Wat hiervoor is opgemerkt in de toelichting bij het begrip 'enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning' geldt mutatis mutandis ook voor dit begrip. Dit begrip is van belang voor de uitwerking in dit besluit van artikel 5.12 van de Omgevingswet. Een meervoudige aanvraag kan twee of meer verschillende vergunningplichtige activiteiten bevatten, zoals een bouwactiviteit in combinatie met een afwijkactiviteit voor een initiatiefnemer die een vergunningplichtig gebouw wil plaatsen op een locatie waar dit volgens het omgevingsplan niet is toegestaan. Een meervoudige aanvraag kan ook gaan over twee activiteiten van hetzelfde type, zoals het exploiteren van een Seveso-inrichting in combinatie met het exploiteren van een energiecentrale met een vermogen van meer dan 50 MW. Deze beide activiteiten zijn vergunningplichtige milieubelastende activiteiten.

tijdelijk bouwwerk – Dit begrip bestaat uit een verwijzing naar tijdelijk bouwwerk als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving. In het verlengde daarvan wordt voor de toelichting op de betekenis van dit begrip volstaan met een verwijzing naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.8 van dat besluit.

winterbed – Dit begrip bestaat uit een verwijzing naar winterbed als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 1.2 (exclusieve economische zone) [artikel 1.5, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft uitwerking aan artikel 1.5, tweede lid, van de Omgevingswet.

Met de Rijkswet instelling exclusieve economische zone heeft Nederland gebruik gemaakt van de haar door het VN-Zeerechtverdrag geboden mogelijkheid om aansluitend aan de Nederlandse territoriale zee tot 200 zeemijl uit de kust een exclusieve economische zone in te stellen.

In deze exclusieve economische zone heeft Nederland beperkte rechtsmacht. Artikel 3 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone bepaalt in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag:

'Het Koninkrijk heeft, met inachtneming van de grenzen die het volkenrecht stelt, in de exclusieve economische zone:

a. *soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden;*
b. *rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu.'*

Deze beperkte rechtsmacht vormt geen beletsel om het Omgevingsbesluit in zijn geheel van toepassing te verklaren in de exclusieve economische zone.

Met deze gehele van toepassingsverklaring is overigens niet gezegd dat het hele Omgevingsbesluit ook daadwerkelijk wordt toegepast in de exclusieve economische zone. Hoofdstuk 6 van het Omgevingsbesluit (kostenverhaal) zal bijvoorbeeld geen toepassing verkrijgen in de exclusieve economische zone, omdat kostenverhaal een gemeentelijke aangelegenheid is en de exclusieve economische zone niet gemeentelijk is ingedeeld. Een ander voorbeeld in dit verband is afdeling 8.6 van het Omgevingsbesluit (omgevingsvergunning). Afdeling 8.6 zal, voor zover het gaat om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, rijksmonumentenactiviteit of bouwactiviteit, geen toepassing verkrijgen in de exclusieve economische zone. In de exclusieve economische zone hoeft voor genoemde activiteiten namelijk geen vergunning te worden aangevraagd. Dit volgt uit artikel 1.5, eerste lid, van de wet.

Hoofdstuk 2 Aanwijzing van locaties voor rijkstaken

Artikel 2.1, in samenhang met bijlage II (aanwijzing van rijkswateren) [artikel 2.20, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel is een voortzetting van de aanwijzing van wateren die in beheer zijn bij het Rijk in het Waterbesluit onder de Waterwet. De beheertaak voor rijkswateren als onderdeel van de zorg voor de fysieke leefomgeving wordt in de Omgevingswet, net als in de Waterwet het geval was, aan het Rijk toegekend.

Volgens artikel 2.20, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet, dienen op grond van artikel 2.20, eerste lid, van de wet, ook beperkingengebieden aangewezen te worden. De begrenzing daarvan dient te worden vastgesteld bij regeling (artikel 2.21 Omgevingswet). In de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld om de artikelen 2.20 en 2.21 van de Omgevingswet zodanig te wijzigen, dat niet alleen de begrenzing, maar ook de aanwijzing van deze beperkingengebieden op het niveau van de ministeriële regeling kunnen plaatsvinden. Dit komt tegemoet aan praktische bezwaren – het is niet goed mogelijk om een beperkingengebied aan te wijzen zonder daarbij duidelijk te maken wat de precieze begrenzing is van dat beperkingengebied, waarvoor bij regeling kaarten worden opgesteld op grond van artikel 2.21. Met het oog op deze wijziging van de Invoeringswet wijst dit besluit geen beperkingengebieden aan.

Het tweede lid bepaalt uitdrukkelijk dat het beheer van de ondersteunende kunstwerken die gelegen zijn in de oppervlaktewaterlichamen en waterkeringen die op grond van het eerste lid zijn aangewezen ook tot de beheertaak van het Rijk behoort. Dit is een voortzetting van artikel 3.1, derde lid, van het Waterbesluit.

Hoofdstuk 3 Bevoegd gezag omgevingsvergunning en betrokkenheid van andere bestuursorganen

Afdeling 3.1 Bevoegd gezag omgevingsvergunning

§ 3.1.1 Algemeen

Artikel 3.1 (toepassingsbereik) [artikelen 5.9 t/m 5.12, tweede lid, van de Omgevingswet]

In de artikelen 5.8 en 5.12, tweede lid, van de Omgevingswet is het beginsel neergelegd dat het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag is om te beslissen op een enkelvoudige of een meervoudige aanvraag. Uitzonderingen op dit uitgangspunt worden bij algemene maatregel van bestuur aangewezen. Dat gebeurt in deze afdeling. Dit artikel omschrijft het toepassingsbereik van afdeling 3.1. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen wateractiviteiten (paragraaf 3.1.2) en andere activiteiten (paragraaf 3.1.3). Paragraaf 3.1.4 bevat de zogeheten flexibiliteitsregeling voor het bevoegd gezag en gaat zowel over wateractiviteiten als over andere activiteiten.

§ 3.1.2 Aanvraag om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten

Artikel 3.2 (bevoegd gezag waterschap enkel- en meervoudige aanvraag) [artikelen 5.9 en 5.12, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat het dagelijks bestuur van het waterschap het bevoegd gezag is om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit, als het gaat over een rechtstreekse lozing op een regionaal water of op een zuiveringtechnisch werk in beheer bij het waterschap, of over activiteiten die door de waterschapsverordening vergunningplichtig zijn gemaakt. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een beperkingengebiedactiviteit in het beperkingengebied van een waterkering in beheer bij het waterschap, of een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het waterschap. Het Rijk regelt in het Besluit activiteiten leefomgeving voor regionale wateren nog maar zeer beperkt vergunningplichten. Waar voorheen alle vergunningplichten voor lozingsactiviteiten in regionale wateren waren opgenomen in rijksregelgeving, is dit nu alleen gebeurd in gevallen waarin dit doelmatiger was gelet op nationale belangen of de uitvoering van internationale regelgeving. Dit betekent dat de waterschappen in vergelijking met het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit besluit het merendeel van de lozingen op regionale wateren zelf moeten reguleren. Dankzij deze decentralisatie zal het merendeel van de door waterschappen verleende omgevingsvergunningen naar verwachting gegrond zijn op hun waterschapsverordeningen. Het dagelijks bestuur van het waterschap is bevoegd gezag zowel voor enkelvoudige aanvragen, als voor meervoudige aanvragen waarbij meerdere van de in dit artikellid aangewezen activiteiten worden gecombineerd.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat het dagelijks bestuur van het waterschap ook het bevoegd gezag is voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning, als de aanvraag niet alleen betrekking heeft op wateractiviteiten als bedoeld in het eerste lid, maar ook op andere wateractiviteiten. Dat is slechts anders als de artikelen 3.3 en 3.4 van dit besluit een uitzondering maken op de in dit lid gegeven hoofdregel. Hiermee is aangesloten op het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’ en de systematiek van de wet (zie artikel 5.12, tweede lid) voor andere activiteiten dan wateractiviteiten: daar is de hoofdregel bij meervoudige aanvragen om een omgevingsvergunning dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. De hoofdregel voor de bevoegdheidsverdeling voor meervoudige aanvragen van wateractiviteiten is: waterschap, tenzij. De uitzonderingen op deze hoofdregel zijn de activiteiten die in de artikelen 3.3 en 3.4 worden aangewezen als magneetactiviteiten. In de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 3.3 en 3.4 wordt per activiteit nader op dit punt ingegaan. Zie voor een nadere toelichting op de figuur van de magneetactiviteit paragraaf 4.3.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij dit besluit.

Artikel 3.3 (bevoegd gezag provincie enkel- en meervoudige aanvraag, magneetactiviteiten) [artikelen 5.9 en 5.12, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor grondwateronttrekkingen die in artikel 14.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving als vergunningplichtig zijn aangewezen (onderdeel a) of voor wateractiviteiten waarvoor de omgevingsverordening een vergunning vereist (onderdeel b). Er geldt een vergunningplicht op grond van artikel 14.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving wanneer er sprake is van een grote, industriële grondwateronttrekking (meer dan 150.000 m^3 per jaar) of van een grondwateronttrekking voor de openbare drinkwatervoorziening. Deze bevoegdheidstoedeling omvat ook de gevallen waarin de provincie op grond van artikel 14.5 van dat besluit in de omgevingsverordening met het oog op het doelmatig waterbeheer afwijkt van de vergunningplicht voor de industriële grondwateronttrekking uit artikel 14.4 door de grens van 150.000 m^3 hoger of lager te leggen. Ook in die gevallen zijn gedeputeerde staten voor de grondwateronttrekking waarvoor dan de vergunningplicht geldt op grond van onderdeel a van het eerste lid bevoegd gezag. Dit geldt zowel voor enkelvoudige aanvragen van deze activiteiten, als voor de situatie waarin een meervoudige aanvraag wordt ingediend die alleen uit een combinatie van de genoemde activiteiten bestaat.

Deze bevoegdheden zijn nodig om de provinciale taken op het gebied van grondwaterbescherming naar behoren te vervullen. De provincie is verantwoordelijk voor het behalen van de doelstellingen uit de kaderrichtlijn water met betrekking tot grondwater, waaronder de beschikbaarheid van voldoende zuiver water voor de drinkwaterwinning. Grote grondwateronttrekkingen hebben veel impact op de

grondwaterspiegel en het bereiken van de doelen van de kaderrichtlijn water. Daarom is de provincie hiervoor zelf bevoegd gezag.

De mogelijkheid om de ondergrens van de vergunningplicht waarvoor de provincie bevoegd gezag is te verschuiven is in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen als gevolg van de wens om meer regionaal maatwerk te kunnen toepassen bij het maken van het onderscheid tussen grote onttrekkingen, waarvoor de provincie bevoegd blijft, en kleine onttrekkingen, waarvoor het waterschap bevoegd is. Of een onttrekking een grote onttrekking is met veel impact op het grondwater en de fysieke leefomgeving verschilt in de praktijk per watersysteem. Waar sprake is van grondwateroverlast en dus overvloedig aanwezig grondwater, zal een onttrekking minder impact hebben dan in een situatie waarin sprake is van verdroging en dus een lage grondwaterspiegel.

Naast het aanpassen van de ondergrens van de vergunningplicht voor grote grondwateronttrekkingen kan de provincie ervoor kiezen om ook andere wateractiviteiten vergunningplichtig te maken in de omgevingsverordening. Hierbij moet de provincie de grenzen van artikel 2.3 Omgevingswet in acht nemen: ook hier geldt het uitgangspunt decentraal, tenzij. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot waterstaatswerken die de provincie zelf beheert, zoals provinciale vaarwegen.

Voor de in het voorgaande genoemde activiteiten waren gedeputeerde staten ook bevoegd gezag op grond van de Waterwet. Op grond van die wet waren gedeputeerde staten ook bevoegd voor grondwateronttrekkingen ten behoeve van een bodemenergiesysteem. Deze zijn onder de Omgevingswet aangemerkt als vergunningplichtige milieubelastende activiteit (zie artikel 3.18 van het Besluit activiteiten leefomgeving). De bevoegdheid van gedeputeerde staten voor deze activiteiten vloeit daarom voort uit artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van dit besluit, en niet uit dit artikellid.

Tweede lid

Het tweede lid regelt welke wateractiviteiten worden aangewezen als magneetactiviteiten, waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn. Dit heeft als gevolg dat gedeputeerde staten in afwijking van de hoofdregel ‘decentraal, tenzij’ bevoegd gezag zijn voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning als sprake is van een combinatie van wateractiviteiten waaronder een van deze magneetactiviteiten waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn. Voor een nadere toelichting op de figuur van de magneetactiviteit wordt verwezen naar paragraaf 4.3.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij dit besluit.

Alle in het eerste lid, onder a, genoemde grondwateronttrekkingen zijn in het tweede lid aangewezen als magneetactiviteiten. Combinaties van grondwateronttrekkingen met andere vergunningplichtige wateractiviteiten komen relatief weinig voor. Als het voorkomt vormt het belang van de grondwaterbescherming doorgaans het meest kwetsbare belang, bijvoorbeeld wanneer naast de onttrekking ook een vergunning voor een wateractiviteit is vereist voor het aanleggen van de voorziening om te onttrekken of voor een lozing van proceswater, bijvoorbeeld uit een drinkwaterfabriek. Daarom zijn deze grondwateronttrekkingen als magneetactiviteiten aangewezen. In de zeldzame gevallen waarin grondwaterbescherming niet het kwetsbaarste belang is, en de betrokken bestuursorganen het wenselijk achten dat een ander dan gedeputeerde staten op de aanvraag beslist, kan de bevoegdheid door middel van de flexibiliteitsregeling van artikel 5.16 van de Omgevingswet onderling worden overgedragen. Deze flexibiliteitsregeling is nader uitgewerkt in artikel 3.13 van dit besluit.

Artikel 3.4 (bevoegd gezag Onze Minister enkel- en meervoudige aanvraag, magneetactiviteiten) [artikelen 5.9 en 5.12, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid regelt in de eerste plaats dat de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit in een oppervlaktewaterlichaam, op een waterkering of een ander waterstaatswerk in beheer bij het Rijk. Welke oppervlaktewaterlichamen en waterstaatswerken in beheer zijn van het Rijk is geregeld in artikel 2.1, in samenhang met bijlage II, van dit besluit. Dit omvat mede de exclusieve economische zone.

In de tweede plaats is de minister van Infrastructuur en Milieu op grond van het eerste lid, aanhef en onder b, ook daarbuiten het bevoegd gezag, voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een stortingsactiviteit op zee, voor zover het gaat om storten vanaf een in Nederland geregistreerd vaartuig of luchtvaartuig dat zich buiten Nederland en de exclusieve economische zone bevindt. Dergelijke stortingsactiviteiten zijn op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, in samenhang met artikel 1.5, derde lid, van de Omgevingswet, net als op grond van artikel 6.3, tweede lid, van de Waterwet, vergunningplichtig, maar vallen niet onder het eerste lid, onder a, van dit artikel, omdat

het om activiteiten buiten Nederland en de exclusieve economische zone gaat. Het gaat hier om uitvoering van het Londen-protocol. De minister is bevoegd gezag voor enkelvoudige aanvragen van de in het voorgaande genoemde activiteiten, en ook voor meervoudige aanvragen waarin alleen deze activiteiten met elkaar gecombineerd worden.

Tweede lid

Het tweede lid regelt welke activiteiten worden aangewezen als magneetactiviteiten, waarvoor de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is. Dit heeft als gevolg dat de minister van Infrastructuur en Milieu in afwijking van de hoofdregel 'decentraal, tenzij' ook bevoegd gezag is als de aanvraag betrekking heeft op een of meer van de wateractiviteiten als bedoeld in het eerste lid, maar ook op andere wateractiviteiten (bijvoorbeeld een wateractiviteit waarvoor anders het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd zou zijn).

Het gaat dan over:
– Lozingen in rijkswateren van afvalwater afkomstig van een milieubelastende activiteit met betrekking tot een ippc-installatie of een Seveso-inrichting als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving; of
– Beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk strekkende tot aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of namens de minister van Infrastructuur en Milieu zelf, oftewel de vergunningverlening voor eigen werken van de minister van Infrastructuur en Milieu.

Het gaat bij deze lozingen in rijkswateren om lozingen met een relatief hoge milieu-impact, die afkomstig zijn uit complexe bedrijven en waarvoor op grond van artikel 5.7, derde lid, van de Omgevingswet een coördinatieverplichting geldt met de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Achtergrond hiervan is dat de milieugevolgen van de lozingsactiviteit en de milieubelastende activiteit bij dergelijke bedrijven integraal moeten worden beoordeeld. Het ligt niet voor de hand om een ander dan het bevoegd gezag voor deze lozingsactiviteit als eerstverantwoordelijke waterbeheerder bij deze coördinatie te betrekken. Waar er bij deze lozingen sprake is van een combinatie met andere wateractiviteiten, gaat dat bovendien meestal om een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk voor de voorziening van waaruit geloosd wordt of om een veel kleinere lozing (bijvoorbeeld van afstromend hemelwater) op een nabijgelegen regionaal water. Dit zijn activiteiten met relatief weinig gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Gelet op het voorgaande is het doelmatiger dat waar sprake is van lozingen uit ippc-installaties of Seveso-inrichtingen in rijkswateren de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning waarvan die activiteit, in combinatie met andere wateractiviteiten dan bedoeld in het eerste lid, deel uitmaakt.

Bij de eigen werken van de minister van Infrastructuur en Milieu gaat het om werkzaamheden die voorheen op grond van de Waterwet via een projectplan werden gereguleerd. De figuur van het projectplan is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet vervallen en het projectbesluit is als instrument verhoudingsgewijs zwaar voor veel van dit soort werkzaamheden. Waterbeheerders kunnen er op grond van de Omgevingswet voor kiezen om aanleg of wijziging van een waterstaatswerk hetzij via de projectprocedure, hetzij via een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten te realiseren. Voor complexere werken zal naar verwachting gebruik worden gemaakt van de projectprocedure. Ook eist de Omgevingswet op grond van artikel 5.46, eerste lid, aanhef en onder f, het gebruik van een projectbesluit voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. Naar verwachting zullen waterbeheerders ervoor kiezen om voor minder ingrijpende aanleg- of wijzigingswerken gebruik te maken van de omgevingsvergunning voor wateractiviteiten. De minister van Infrastructuur en Milieu is zelf verantwoordelijk voor het beheren van de oppervlaktewateren en waterkeringen die hem op grond van het Omgevingsbesluit zijn toebedeeld. Hij heeft in dat kader onder meer tot taak ervoor te zorgen dat de doelen van de kaderrichtlijn water worden behaald en aan de geldende waterveiligheidsnormen wordt voldaan. Voor de goede uitoefening van deze taak is het nodig dat de minister zelf de randvoorwaarden kan bepalen waaronder aanleg-, wijzigings- en beheerwerkzaamheden aan het watersysteem worden uitgevoerd. Bovendien gaat het hier om wateren en waterkeringen van nationaal belang. Om deze redenen is ervoor gekozen om voor deze situaties een uitzondering te maken op de hoofdregel dat het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd gezag is voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten.

Artikel 3.5 (voorrangsregel bevoegd gezag meervoudige aanvraag bij samenloop aanwijzing bevoegd gezag)

Dit artikel regelt de verhouding tussen de artikelen 3.2, 3.3 en 3.4 door te bepalen dat in geval van samenloop van deze artikelen bij een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een combinatie van wateractiviteiten, het hoogste uit die bepalingen voortvloeiende bevoegd gezag beslist. Het gaat om de volgende activiteiten:

– Een of meer wateractiviteiten als bedoeld in artikel 3.2, tweede lid (waarvoor het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd zou zijn), en een of meer andere wateractiviteiten die in artikel 3.3, tweede lid, of 3.4, tweede lid, zijn aangewezen als magneetactiviteit van gedeputeerde staten of de minister van Infrastructuur en Milieu. In dat geval zijn als bevoegd gezag aangewezen zowel het dagelijks bestuur van het waterschap op basis van het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' op grond van artikel 3.2, tweede lid, als gedeputeerde staten of de minister vanwege de regeling voor de magneetactiviteiten. In dat geval beslist het hoogste bevoegd gezag.
– Alleen een of meer activiteiten die in de artikelen 3.3, tweede lid, en 3.4, tweede lid, zijn aangewezen als magneetactiviteit. In dat geval zijn zowel gedeputeerde staten als de minister vanwege de regeling voor de magneetactiviteiten aangewezen als bevoegd gezag. In dat geval beslist ook het hoogste bevoegd gezag.

§ 3.1.3 Aanvraag om een omgevingsvergunning voor activiteiten, anders dan wateractiviteiten

Artikel 3.6 (bevoegd gezag provincie enkel- en meervoudige aanvraag, magneetactiviteiten) [artikelen 5.10 en 5.12, tweede en derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de volgende gevallen:

(a) Afwijkactiviteiten van provinciaal belang,
(b) Ontgrondingsactiviteiten in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier of buiten de rijkswateren,
(c) Milieubelastende activiteiten met betrekking tot de zwaardere categorieën ippc-installaties, andere milieubelastende installaties als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving, Seveso-inrichtingen en activiteiten met potentiële gevolgen voor het grondwater,
(d) beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot burgerluchthavens van regionale betekenis of een lokale spoorweg,
(e) Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten, voor zover de minister van Economische Zaken niet is aangewezen als bevoegd gezag,
(f) Activiteiten die vergunningplichtig zijn gemaakt op grond van omgevingsverordening, of
(g) Andere activiteiten, voor zover die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd.

Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag voor enkelvoudige aanvragen van deze activiteiten, en voor meervoudige aanvragen die geheel uit een combinatie daarvan bestaan.

Onderdeel a

Bij afwijkactiviteiten van provinciaal belang gaat het doorgaans om projecten van publiek belang die gezien hun omvang en complexiteit geen projectbesluit vergen maar waarvoor toch een belangenafweging op bovenlokaal niveau moet worden gemaakt. Daarom is het doelmatiger en doeltreffender deze bevoegdheid toe te delen aan gedeputeerde staten. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet[105] is nader toegelicht wanneer een onderwerp moet worden aangemerkt als zijnde van provinciaal belang. Of een bepaald onderwerp of project als van provinciaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat wat als provinciaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats kan verschillen. In dit besluit is dit daarom bewust niet nader gedefinieerd: wat van provinciaal belang is moet bij voorkeur blijken uit op provinciaal niveau vastgestelde beleidsstukken en visies. De aanwezigheid van een provinciaal belang zal in de omgevingsvergunning moeten worden onderbouwd, volgens de motiveringsplicht zoals deze is vastgelegd in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

Gedeputeerde Staten kunnen ervoor kiezen een project van provinciaal belang mogelijk te maken door het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van provinciaal belang. Dit hoeft niet per se een project te zijn dat door de provincie zelf wordt uitgevoerd. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om het ruimtelijk mogelijk maken van een regionale spoorlijn, die door de beheerder daarvan wordt aangelegd. Het enkele feit dat de provincie bevoegd gezag is voor andere activiteiten van dezelfde initiatiefnemer, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een uitbreiding van een Seveso-inrichting, is niet voldoende om het bestaan van een provinciaal belang aan te nemen. De provincie is bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteiten van Seveso-inrichtingen. Dit wil echter niet zeggen dat alle

[105] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 77–78

afwijkactiviteiten die door deze bedrijven worden verricht van provinciaal belang zijn. In de meeste gevallen zal hier waarschijnlijk geen sprake van zijn. Een situatie waarin dit wel zo kan zijn, is bijvoorbeeld als de provincie beleid voert over de concentratie van Seveso-inrichtingen op een beperkt aantal industrieterreinen, dit ook heeft vastgelegd in haar omgevingsvisie en het vergunnen van een afwijkactiviteit nodig is om dit beleid uit te voeren.

Onderdeel b

Vergunningplichtige ontgrondingen zijn omvangrijke projecten, vaak met bovenlokale gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De vergunningverlening voor ontgrondingen vergt bovendien een bijzondere expertise. In dit besluit is daarom de bevoegdheidsverdeling voortgezet zoals die bestond op grond van de Ontgrondingenwet. Het Rijk wordt aangewezen als het bevoegd gezag voor ontgrondingsactiviteiten in rijkswateren, de provincie voor ontgrondingsactiviteiten buiten de rijkswateren en in het winterbed van rivieren die tot de rijkswateren behoren. In het winterbed, dat slechts incidenteel onder water staat, zijn bij ontgrondingsactiviteiten niet alleen afwegingen te maken van waterstaatkundige aard en dat past beter bij de bevoegdheid van het algemeen bestuur dan bij de waterbeheerder. Daarnaast kan de provincie op grond van artikel 14.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving in de omgevingsverordening een vergunningplicht instellen voor ontgrondingen die als vergunningvrij zijn aangewezen in artikel 14.7 van dat besluit. De provincie is op grond van dit artikelonderdeel ook voor deze vergunningen bevoegd gezag.

Onderdeel c

Tot de activiteiten bedoeld in onderdeel c behoren onder meer het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem, inclusief het aanleggen en gebruiken van een hoge temperaturen opslag of een warmte koude opslag. Dit zijn activiteiten met potentieel grote gevolgen voor het grondwater. De provincie heeft tot taak de grondwaterkwaliteit te beschermen en te verbeteren. Om deze taak goed te kunnen uitoefenen, is het nodig dat de provincie zeggenschap heeft over activiteiten met mogelijk grote gevolgen voor de grondwaterkwaliteit, daarom is de provincie bevoegd gezag voor deze activiteiten. De provincie is ook bevoegd gezag voor de zwaardere categorieën ippc-installaties, Seveso-inrichtingen en andere milieubelastende installaties, en Seveso-inrichtingen. Dit zijn doorgaans activiteiten met bovenlokale gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals grote luchtverontreinigers (bijvoorbeeld energiecentrales van meer dan 50 MW), bovenlokale risico's, zoals Seveso-inrichtingen, of een hoge technische complexiteit, zoals chemische fabrieken. In al deze gevallen is het doelmatiger of doeltreffender dat gedeputeerde staten op de aanvraag om een omgevingsvergunning beslissen. Op dit moment biedt de Omgevingswet in artikel 5.10, eerste lid, onder c, nog onvoldoende grondslag om al deze activiteiten aan gedeputeerde staten toe te delen. De grondslag in de Omgevingswet voorziet alleen in ippc-installaties en Seveso-inrichtingen, maar niet in andere milieubelastende installaties. Het voornemen is om die grondslag bij de Invoeringswet Omgevingswet aan te passen.

Voor het merendeel vormt dit onderdeel een beleidsneutrale omzetting van het Besluit omgevingsrecht, en wijzigt de bevoegdheidstoedeling dus niet. Wel is de bevoegdheidstoedeling voor milieubelastende activiteiten zo veel mogelijk geüniformeerd en vereenvoudigd, waarbij steeds één bevoegd gezag is aangewezen per vergunningplichtige categorie van milieubelastende activiteiten. Dit heeft geleid tot een beperkt aantal verschuivingen van bevoegdheden van gemeente naar provincie en omgekeerd van provincie naar gemeente. Zo is bijvoorbeeld de levensmiddelenindustrie in haar geheel bij de gemeente als bevoegd gezag ondergebracht omdat deze overwegend lokale milieurisico's zoals geurhinder en stofhinder veroorzaakt. Zie voor een nadere toelichting op de hierbij gemaakte keuzes paragraaf 4.3.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij dit besluit.

Onderdeel d

Het provinciebestuur is bevoegd gemaakt voor dit onderdeel om de in artikel 2.18, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet aan de provincie toebedeelde taken op het gebied van het waarborgen van het functioneren van deze luchthavens en spoorwegen te kunnen uitoefenen. Wil de provincie daadwerkelijk het functioneren van luchthavens en spoorwegen kunnen waarborgen, dan moet de provincie in de gelegenheid zijn om activiteiten die het functioneren van luchthavens en spoorwegen kunnen belemmeren zelf te reguleren. Hiermee wordt bovendien aangesloten op de bevoegdheidsverdeling in het oude recht.

Van belang is dat volgens de Wet lokaal spoor voor het grondgebied van de zogenoemde vervoerregio's niet de provincie, maar het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling verantwoordelijk is voor de lokale spoorwegen. Het dagelijks bestuur moet de door hem beheerde infrastructuur adequaat kunnen beschermen door zelf te kunnen bepalen wat er in de buurt van die infrastructuur is toegestaan. Het kabinet heeft daarom het voornemen via de Invoeringswet Omgevingswet te voorzien

in een grondslag om het dagelijks bestuur van een gemeenschappelijke regeling aan te wijzen als bevoegd gezag voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een lokale spoorweg. Daarbij zal ook de toedeling van taken aan dat dagelijks bestuur ten aanzien van lokale spoorwegen een plaats krijgen in de Omgevingswet.

Onderdeel e

Het Rijk wordt bevoegd gezag voor een beperkt aantal Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang, de provincie wordt bevoegd gezag voor de rest van deze activiteiten. Rijk en provincies zijn verantwoordelijk voor het beschermen van Natura 2000-gebieden en beschermde soorten, en moeten voor een doelmatige uitoefening van deze taak zelf kunnen bepalen welke activiteiten met negatieve gevolgen op de natuur zijn toegestaan.

Onderdeel f

Het gaat hierbij om activiteiten die de provincie zelf vergunningplichtig heeft gemaakt in de omgevingsverordening. Het instellen van vergunningplichten in de omgevingsverordening geschiedt om doelen op het gebied van de fysieke leefomgeving te bereiken. Voorbeelden zijn het vergunningplichtig maken van bepaalde bodemberoerende activiteiten in een grondwaterbeschermingsgebied, om te voorkomen dat het grondwater wordt verontreinigd. Het beschermen van de grondwaterkwaliteit is een in artikel 2.18, eerste lid, onder c, van de Omgevingswet aan de provincie toebedeelde taak. Voor het naar behoren kunnen uitoefenen van deze taak is het nodig dat de provincie zelf kan bepalen wat er wel en niet vergund wordt in een grondwaterbeschermingsgebied. Een ander voorbeeld is het reguleren van beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot provinciale wegen. Op grond van de Wegenwet is de provincie beheerder van het provinciale wegennet en is zij verantwoordelijk voor het in stand houden van die wegen. Door middel van het instellen van een vergunningplicht in de omgevingsverordening kan de provincie deze wegen beschermen tegen activiteiten die mogelijk gevolgen hebben voor de instandhouding van de weg, zoals het trekken van kabels en leidingen naast of onder de weg, het slaan van palen nabij het wegfundament en andere activiteiten die inbreuk maken op de weg.

Het is de bedoeling dat onder de Omgevingswet de regulering van activiteiten die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd, geheel via de omgevingsverordening zal verlopen. Daarmee zal een mogelijke vergunningplicht voor een dergelijke activiteit in de omgevingsverordening onder de werking van dit artikelonderdeel komen te vallen. Deze activiteiten zullen dan niet langer vergunningplichtig zijn op grond van rijksregelgeving. Zie hierover ook hierna de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel g.

Onderdeel g

Het gaat hier om activiteiten anders dan bedoeld in de eerdere onderdelen van artikel 3.6, eerste lid, van dit besluit – bijvoorbeeld een bouwactiviteit – die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de in artikel 5.10, eerste lid, aanhef en onder g, van de Omgevingswet opgenomen delegatiegrondslag. Vanwege hetgeen hiervoor is opgemerkt aan het slot van de toelichting bij onderdeel f, is het voornemen om die grondslag bij de Invoeringswet Omgevingswet te laten vervallen. Als dat zijn beslag heeft gekregen, zal via het Invoeringsbesluit Omgevingswet voorgesteld worden het onderhavige onderdeel g te laten vervallen.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat de volgende activiteiten worden aangewezen als magneetactiviteit. Dit heeft als gevolg dat deze activiteiten, ook als ze aangevraagd worden in combinatie met andere activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, tot de bevoegdheid behoren van gedeputeerde staten. Voor een nadere toelichting op deze zogenoemde magneetactiviteiten wordt verwezen naar paragraaf 4.3.3. van het algemeen deel van de nota van toelichting bij dit besluit. Het gaat om de volgende activiteiten:

– Afwijkactiviteiten van provinciaal belang. Het gaat hierbij doorgaans om projecten van publiek belang die gezien hun omvang en complexiteit geen projectbesluit vergen, maar waarvoor toch een belangenafweging op bovenlokaal niveau moet worden gemaakt. Daarom is het doelmatiger en doeltreffender om gedeputeerde staten als bevoegd gezag aan te wijzen voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning waarvan deze activiteit, in combinatie met andere activiteiten dan bedoeld in het eerste lid, deel uitmaakt. Zie voor een nadere toelichting op deze activiteiten ook hiervoor de toelichting bij het eerste lid, onder a, van dit artikel.
– Ontgrondingsactiviteiten in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier of buiten de rijkswateren, waarbij 100.000 m^3 of meer *in situ* wordt ontgraven. Ontgrondingen van die

omvang hebben altijd bovenlokale milieugevolgen en zijn bovendien vaak gericht op delfstoffenwinning. Het leidt tot een doelmatiger en doeltreffender uitvoering van taken op grond van de Omgevingswet om in dat geval het bevoegd gezag voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een ontgrondingsactiviteit ook als bevoegd gezag aan te wijzen voor de meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning waarvan deze activiteit, in combinatie met andere activiteiten dan bedoeld in het eerste lid, deel uitmaakt. De term *in situ* is een gebruikelijke vakterm, waarmee wordt bedoeld het volume zoals dat ontgraven wordt, gemeten terwijl het nog in de bodem zit. Na de ontgraving (dus *ex situ) is* de pakking van de grond een stuk lichter en kan het volume van het ontgraven materiaal tot wel 10% toenemen. De relevante maat voor de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van een ontgronding is niet hoeveel het materiaal in volume toeneemt nadat het ontgraven is (dit kan bovendien per soort materiaal verschillen), maar het ontgraven volume, gemeten in de ondergrond.

– Milieubelastende activiteiten met betrekking tot de zwaardere categorieën ippc-installaties en andere milieubelastende installaties als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving en Seveso-inrichtingen. De meeste milieubelastende activiteiten waarvoor de provincie bevoegd gezag is worden aangewezen als magneetactiviteiten. Gedeputeerde staten zijn op grond van artikel 3.6, eerste lid, onder c, van dit besluit als bevoegd gezag aangewezen voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op dergelijke activiteiten. De richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn eisen voor ippc-installaties en Seveso-inrichtingen een samenhangende benadering van de vergunningverlening voor deze milieubelastende activiteiten en een integrale beoordeling van de milieugevolgen van die activiteiten door het bevoegd gezag. De provincie kan een samenhangende benadering van deze activiteiten alleen optimaal waarborgen wanneer zij ook bevoegd gezag is voor andere activiteiten dan bedoeld in het eerste lid, die hiermee in combinatie worden aangevraagd. Daarnaast gaat het ook om een aantal zogeheten 'andere milieubelastende installaties' als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover deze installaties bovenlokale milieugevolgen hebben. Deze ippc-installaties, Seveso-inrichtingen en andere milieubelastende installaties gelden als complexe bedrijven (zie paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel van de nota van toelichting). Voor deze bedrijven geldt de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag'-regeling uit artikel 3.12 van dit besluit. Deze wordt bij dat artikel nader toegelicht.

Niet alle milieubelastende activiteiten waarvoor de provincie bevoegd gezag is voor een enkelvoudige aanvraag, zijn aangewezen als magneetactiviteit. Het exploiteren van een ippc-installatie voor het afvangen van CO_2-stromen voor geologische opslag en het aanleggen en gebruiken van een open bodemenergiesysteem zijn niet aangewezen als magneetactiviteit. Dit zijn activiteiten die vrijwel nooit in isolatie voorkomen, maar altijd dienend zijn aan een andere activiteit. De afgevangen CO_2 komt uit een installatie of activiteit die CO_2 produceert, en een bodemenergiesysteem dient om energie te leveren ten behoeve van een andere activiteit. Gelet op artikel 2.3 van de Omgevingswet ligt het onder die omstandigheden voor de hand om de bevoegdheid om te beslissen op een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning te laten rusten bij het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor de activiteit die de CO_2 produceert, respectievelijk de energie uit het bodemenergiesysteem gebruikt. De door gedeputeerde staten te beschermen belangen kunnen voldoende geborgd worden via het recht van advies en instemming dat hun toekomt als bevoegd gezag voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor deze activiteiten.

Artikel 3.7 (bevoegd gezag Onze Minister van Defensie enkel- en meervoudige aanvraag) [artikelen 5.11 en 5.12, derde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat de minister van Defensie bevoegd gezag is voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een (of meer) beperkingengebiedactiviteit(en) met betrekking tot een militaire luchthaven. De minister van Defensie heeft op grond van artikel 2.19, derde lid, onder b, onder 1, van de Omgevingswet tot taak om, kort samengevat, de werking van militaire luchthavens te waarborgen. Voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van deze taak is het nodig dat de minister van Defensie zelf kan bepalen wat er in de buurt van deze infrastructuur is toegestaan.

De door de minister van Defensie te beschermen belangen kunnen bij samenloop van deze bepaling met activiteiten waarvoor andere bestuursorganen bevoegd gezag zijn, voldoende geborgd worden via het recht van advies en instemming. Om deze reden is deze activiteit hier niet als zogenoemde magneetactiviteit aangewezen.

Artikel 3.8 (bevoegd gezag Onze Minister van Economische Zaken enkel- en meervoudige aanvraag, magneetactiviteiten) [artikelen 5.11 en 5.12, tweede en derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat de minister van Economische Zaken bevoegd gezag is voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor mijnbouwgerelateerde activiteiten of Natura-2000- of flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang. De minister van Economische Zaken is bevoegd gezag voor enkelvoudige aanvragen van deze activiteiten en voor meervoudige aanvragen die geheel uit een combinatie daarvan bestaan.

De bevoegdheid van de minister van Economische Zaken voor mijnbouwgerelateerde activiteiten gaat over milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.318 van het Besluit activiteiten leefomgeving, mijnbouwactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk. Wat betreft de milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk gaat het om het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van delfstoffen, voor het opsporen of winnen van aardwarmte of voor het opslaan van stoffen. Deze activiteiten hebben gevolgen voor de fysieke leefomgeving op bovenregionaal niveau. Bovendien is bijzondere expertise vereist voor het kunnen vergunnen ervan. De minister van Economische Zaken is ook bevoegd gezag voor de vergunningen die op grond van de Mijnbouwwet vereist zijn voor het verrichten van deze activiteiten, zoals bijvoorbeeld de opsporings- en winningsvergunning. Door de minister van Economische Zaken ook voor een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die alleen betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in dit onderdeel als bevoegd gezag aan te wijzen, is er voor alle mijnbouwgerelateerde vergunningen die alleen op mijnbouw betrekking hebben één bevoegd gezag. Dit komt de doelmatigheid van de vergunningverlening ten goede.

Wat betreft mijnbouwactiviteiten gaat het om het plaatsen van mijnbouwinstallaties in een waterstaatswerk (in de praktijk meestal boortorens op de Noordzee) en het verrichten van een verkenningsonderzoek. Rond mijnbouwinstallaties ligt op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving een beperkingengebied, dat dient om de mijnbouwinstallatie te beschermen tegen mogelijk schadelijke activiteiten. Binnen dit gebied mogen bepaalde activiteiten niet zonder omgevingsvergunning worden verricht. De minister van Economische Zaken is ook bevoegd gezag voor deze beperkingengebiedactiviteiten die hier plaatsvinden. Ook voor deze beide activiteiten – de mijnbouwactiviteiten en de genoemde beperkingengebiedactiviteiten – geldt dat voor het vergunnen ervan bijzondere expertise vereist is, en dat het doelmatiger is om alle mijnbouwgerelateerde activiteiten door de minister van Economische Zaken te laten vergunnen. Overigens bestaat het voornemen om bij de Invoeringswet Omgevingswet de term ‘mijnbouwactiviteit’ te vervangen door het begrip ‘mijnbouwlocatieactiviteit’. Als dit zijn beslag heeft gekregen, zullen de bepalingen in de algemene maatregelen van bestuur onder de Omgevingswet, waaronder het artikelonderdeel b, in het Invoeringsbesluit Omgevingswet daarop worden aangepast.

De minister van Economische Zaken is verder bevoegd gezag voor een beperkt aantal op grond van de Wet natuurbescherming aangewezen Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang. De provincie wordt bevoegd gezag voor de rest van deze activiteiten. Rijk en provincies zijn verantwoordelijk voor het beschermen van Natura 2000-gebieden en beschermde soorten en moeten voor een doelmatige uitoefening van deze taak zelf kunnen bepalen welke activiteiten met negatieve gevolgen voor de natuur zijn toegestaan.

Tweede lid

Het tweede lid regelt welke mijnbouwgerelateerde activiteiten waarvoor de minister van Economische Zaken op grond van het eerste lid bevoegd gezag is, worden aangewezen als magneetactiviteit. Dit heeft als gevolg dat de minister van Economische Zaken in afwijking van de hoofdregel ‘decentraal, tenzij’ ook bevoegd gezag is als deze activiteiten betrokken zijn in een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning met andere activiteiten, anders dan wateractiviteiten. Daarbij is voor de milieubelastende activiteiten met betrekking tot een mijnbouwwerk, aansluiting gezocht bij de situatie die bestond op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De minister van Economische Zaken is in de eerste plaats bevoegd gezag voor de hier bedoelde meervoudige aanvragen om een omgevingsvergunning wanneer daarbij een milieubelastende activiteit wordt aangevraagd die bestaat uit het opsporen of winnen van delfstoffen. In situaties waarin delfstoffen worden opgespoord of gewonnen vormt dit eigenlijk altijd de kernactiviteit van het bedrijf in kwestie, zoals toegelicht in paragraaf 5.2.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om het winnen van aardgas of aardolie.

Bij het uitvoeren van deze activiteiten is nagenoeg altijd sprake van bovenlokale gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Bovendien is er een hoge mate van inhoudelijke samenhang tussen de omgevingsvergunning voor deze activiteiten en de eveneens benodigde vergunningen op basis van de Mijnbouwwet. Daarom zijn deze activiteiten altijd aangewezen als magneetactiviteit. Dit stelt de minister van Economische Zaken in staat de activiteiten integraal te beoordelen komt de doelmatigheid van de vergunningverlening ten goede.

Voor het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen of winnen van aardwarmte of voor het opslaan van stoffen geldt het volgende. Deze activiteiten kunnen in verschillende verschijningsvormen voorkomen. Soms is het opsporen en winnen van aardwarmte of het opslaan van stoffen met behulp van een mijnbouwwerk de kernactiviteit van een bedrijf. Bijvoorbeeld in het geval van een bedrijf dat voornamelijk aardwarmte wint en doorlevert aan andere bedrijven in de omgeving, of in het geval van een bedrijf dat een ondergrondse gas- of CO_2-opslag uitbaat. In dat geval zijn deze activiteiten aangewezen als magneetactiviteit en is de minister van Economische Zaken dus bevoegd gezag voor de gehele omgevingsvergunning, net als bij het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opsporen en winnen van delfstoffen. Deze milieubelastende activiteiten komen echter ook vaak voor in combinatie met een of meer andere activiteiten, waarbij één van de andere activiteiten gezien moet worden als kernactiviteit. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij een chemische fabriek die aardwarmte wint ten behoeve van het eigen productieproces, een woonwijk die wordt aangelegd met een aardwarmtevoorziening voor de woningen, of een olieraffinaderij die de door raffinage verkregen LPG deels ondergronds opslaat met behulp van een mijnbouwwerk. In dat geval is het bevoegd gezag voor de kernactiviteit bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. De door de minister van Economische Zaken te beschermen belangen kunnen in die situatie voldoende geborgd worden via het recht van advies en instemming, dat hem toekomt als bevoegd gezag voor een enkelvoudige aanvraag voor deze activiteiten. Om te bepalen of de mijnbouwgerelateerde milieubelastende activiteit al of niet de kernactiviteit is, wordt in dit onderdeel aangesloten bij het begrip ‘functioneel ondersteunen’ zoals dat voorkomt in het Besluit activiteiten leefomgeving. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 5.2.2 van de nota van toelichting bij dat besluit.

Functioneel ondersteunende activiteiten staan in brede zin ten dienste van de kernactiviteit, en zouden er zonder de kernactiviteit waarschijnlijk niet zijn. Is de mijnbouwgerelateerde milieubelastende activiteit functioneel ondersteunend aan een andere activiteit, dan geldt deze niet als magneetactiviteit, en wordt op de aanvraag beslist door het bevoegd gezag voor de andere activiteit. Hierbij wordt benadrukt dat in de context van het onderhavige artikellid ‘functioneel ondersteunen’ niet, zoals in het Besluit activiteiten leefomgeving, beperkt is tot de relatie tussen de mijnbouwgerelateerde milieubelastende activiteit en een andere milieubelastende activiteit, maar ook betrekking kan hebben op de relatie tussen de mijnbouwgerelateerde milieubelastende activiteit en een andere activiteit, zoals bijvoorbeeld een bouwactiviteit of een afwijkactiviteit ingeval van de woonwijk met aardwarmtevoorziening.

De minister van Economische Zaken is verder ook bevoegd gezag voor een meervoudige aanvraag wanneer één van de aangevraagde activiteiten een mijnbouwactiviteit is, of een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk. Het gaat bij al deze activiteiten om gevolgen voor de fysieke leefomgeving die een bovenlokale beoordeling en bijzondere expertise vergen. Bovendien zijn voor deze activiteiten ook andere vergunningen op grond van de Mijnbouwwet vereist, waarvoor de minister van Economische Zaken tevens bevoegd gezag is. Het leidt tot een meer doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken wanneer de minister van Economische Zaken de volledige vergunningverlening op grond van de Omgevingswet voor zijn rekening neemt, wanneer in de in het onderhavige tweede lid bedoelde situaties een omgevingsvergunning voor een mijnbouwgerelateerde activiteit wordt aangevraagd in combinatie met andere activiteiten.

Artikel 3.9 (bevoegd gezag Onze Minister enkel- en meervoudige aanvraag, magneetactiviteiten) [artikelen 5.11 en 5.12, tweede en derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een of meer van de volgende activiteiten:
(a) afwijkactiviteiten van nationaal belang,
(b) ontgrondingsactiviteiten in rijkswateren, met uitzondering van het winterbed,
(c) milieubelastende activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken als bedoeld in een aantal nader genoemde artikelen van het Besluit activiteiten leefomgeving,
(d) beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot, kort samengevat, infrastructuur in beheer bij het Rijk en luchthavens van nationale betekenis, waaronder de luchthaven Schiphol, en
(e) activiteiten die plaatsvinden buiten provinciaal en gemeentelijk ingedeeld gebied op zee en in de

exclusieve economische zone, anders dan bedoeld in de eerdere onderdelen van het eerste lid, tenzij de minister van Economische Zaken hiervoor op grond van artikel 3.8, eerste lid, als bevoegd gezag is aangewezen.

De minister van Infrastructuur en Milieu is bevoegd gezag voor enkelvoudige aanvragen van deze activiteiten en voor meervoudige aanvragen die geheel uit een combinatie daarvan bestaan.

Onderdeel a

Bij afwijkactiviteiten van nationaal belang gaat het doorgaans om projecten van publiek belang die gezien hun omvang en complexiteit geen projectbesluit vergen, maar waarvoor toch een belangenafweging op nationaal niveau moet worden gemaakt. Daarom is het doelmatiger en doeltreffender deze bevoegdheid toe te delen aan de minister van Infrastructuur en Milieu. In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet[106] is nader toegelicht wat moet worden verstaan onder nationaal belang. Of een bepaald onderwerp of project als van provinciaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat wat als provinciaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats kan verschillen. In dit besluit is dit daarom bewust niet nader gedefinieerd: dit moet bij voorkeur blijken uit op nationaal niveau vastgestelde beleidsstukken en visies. De aanwezigheid van een nationaal belang moet in de omgevingsvergunning worden onderbouwd op grond van de motiveringsplicht zoals deze is vastgelegd in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

Een project van nationaal belang hoeft niet per se een project te zijn dat door het Rijk of de minister zelf wordt uitgevoerd: het kan bijvoorbeeld ook gaan om het mogelijk maken van een onderdeel van een nationaal energienetwerk, dat door de beheerder daarvan wordt aangelegd. Het enkele feit dat de minister bevoegd gezag is voor andere activiteiten van dezelfde initiatiefnemer, bijvoorbeeld wanneer het gaat om een uitbreiding van een milieubelastende activiteit die plaatsvindt op een militair terrein, is niet voldoende voor het aanwezig zijn van een nationaal belang. De minister is bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten die plaatsvinden op militaire terreinen, zoals de opslag van munitie. Dit wil echter niet zeggen dat alle afwijkactiviteiten die worden aangevraagd ten behoeve van een militair terrein ook afwijkactiviteiten van nationaal belang zijn. In de meeste gevallen zal hier waarschijnlijk juist geen sprake van zijn. Een situatie waarin dit wel zo kan zijn, is bijvoorbeeld als het Rijk beleid voert over de opslagcapaciteit van nationale energienetwerken op een beperkt aantal locaties en dit ook heeft vastgelegd in zijn omgevingsvisie, en het vergunnen van een afwijkactiviteit nodig is om dit beleid uit te voeren.

Onderdeel b

Vergunningplichtige ontgrondingen zijn forse projecten, waarbij vaak sprake is van bovenlokale gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Bovendien is bijzondere expertise vereist voor het kunnen vergunnen van ontgrondingen. In dit besluit is aangesloten bij de bevoegdheidsverdeling op grond van de Ontgrondingenwet. Het Rijk is aangewezen als bevoegd gezag voor ontgrondingen in rijkswateren, de provincie voor ontgrondingsactiviteiten buiten de rijkswateren en voor het winterbed van rivieren die tot de rijkswateren behoren. In het winterbed, dat slechts incidenteel onder water staat, zijn bij ontgrondingsactiviteiten afwegingen te maken van andere dan waterstaatkundige aard en daarbij past een bevoegdheid van het algemeen bestuur en niet van de waterbeheerder.

Onderdeel c

Gelet op deze nationale belangen is het doelmatiger en doeltreffender wanneer het Rijk de vergunning voor deze activiteiten verleent. Het gaat hier, net als onder het Besluit omgevingsrecht, om het opslaan, herverpakken of bewerken van meer dan 50.000 kg in beslag genomen vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, ingeperkt gebruik van het zwaarste inperkingsniveau als bedoeld in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013, en activiteiten van defensie.

Onderdeel d

De minister van Infrastructuur en Milieu is beheerder van de hoofdspoorwegen en rijkswegen, en heeft op grond van artikel 2.19, derde lid, onder a, van de Omgevingswet tot taak de werking daarvan te waarborgen en te beschermen tegen daarmee niet verenigbare activiteiten van derden. Deze taak heeft de minister op grond van dat artikelonderdeel ook ten aanzien van, kort samengevat, de luchthavens van nationale betekenis. Voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van deze taak

[106] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 77–78

is het nodig dat de minister van Infrastructuur en Milieu zelf kan bepalen wat er in de buurt van deze infrastructuur is toegestaan.

Onderdeel e

De minister van Infrastructuur en Milieu is beheerder van de Noordzee en de exclusieve economische zone, en heeft als taak deze te beschermen en het functioneren ervan te waarborgen. Daarom is hij bevoegd gezag voor alle vergunningplichtige activiteiten die hier plaatsvinden, met uitzondering voor mijnbouwgerelateerde activiteiten en Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten. Hiermee is aangesloten op de regeling met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling uit artikel 3.3, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht.

Tweede lid

Het tweede lid regelt welke activiteiten waarvoor de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag is worden aangewezen als magneetactiviteiten. Dit heeft als gevolg dat de minister van Infrastructuur en Milieu in afwijking van de hoofdregel 'decentraal, tenzij' ook bevoegd gezag is voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning, als de aanvraag betrekking heeft op activiteiten als bedoeld in het eerste lid, maar ook op andere activiteiten. Dit is het geval wanneer de aanvraag onder meer gaat over: afwijkactiviteiten van nationaal belang, ontgrondingsactiviteiten in rijkswateren (met uitzondering van het winterbed) waarbij 100.000 m^3 of meer *in situ* wordt ontgraven of milieubelastende activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken.

- Het gaat bij afwijkactiviteiten van nationaal belang doorgaans om ingrijpende projecten, waarvoor een belangenafweging op nationaal niveau moet worden gemaakt, zoals het aanleggen van een nieuw onderdeel van de infrastructuur van nationaal belang. Daarom is het doelmatiger en doeltreffender om de minister van Infrastructuur en Milieu als bevoegd gezag aan te wijzen voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning waarvan deze activiteit, in combinatie met een of meer andere activiteiten dan bedoeld in het eerste lid, onderdeel is.
- Ontgrondingen van die omvang hebben altijd bovenlokale milieugevolgen en zijn bovendien vaak gericht op delfstoffenwinning. Het leidt tot een doelmatiger en doeltreffender uitvoering van taken op grond van de Omgevingswet om in dat geval het bevoegd gezag voor de enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een ontgrondingsactiviteit ook als bevoegd gezag aan te wijzen voor de meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning waarvan deze activiteit, in combinatie met een of meer andere activiteiten dan bedoeld in het eerste lid, onderdeel is. De term *in situ* is een gebruikelijke vakterm, waarmee wordt bedoeld het volume zoals dat ontgraven wordt, gemeten terwijl het nog in de bodem zit. Na de ontgraving (dus *ex situ*) is de pakking van de grond een stuk lichter en kan het volume van het ontgraven materiaal tot wel tien procent toenemen. De relevante maat voor de gevolgen voor de fysieke leefomgeving van een ontgronding is niet hoeveel het materiaal in volume toeneemt nadat het ontgraven is (dit kan bovendien per soort materiaal verschillen), maar het ontgraven volume, gemeten in de ondergrond.
- Wat betreft de milieubelastende activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken gaat het om de volgende activiteiten:
  - Opslag van grote hoeveelheden in beslag genomen vuurwerk;
  - Ingeperkt gebruik van het zwaarste inperkingsniveau als bedoeld in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013;
  - Defensieterreinen met bovenlokale gevolgen voor de fysieke leefomgeving of een hoog risico op calamiteiten, zoals militaire havens en luchthavens en munitieopslag, inclusief de andere milieubelastende activiteiten die op deze terreinen plaatsvinden.

Bij al deze activiteiten is sprake van bovenlokale gevolgen voor de leefomgeving en hoge risico's in geval van een calamiteit. Bovendien is voor het vergunnen van de meeste van deze activiteiten bijzondere deskundigheid vereist. Daarom is het doelmatiger en doeltreffender wanneer de minister van Infrastructuur en Milieu ook als bevoegd gezag wordt aangewezen voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning waarvan een dergelijke activiteit, in combinatie met een of meer andere activiteiten dan bedoeld in het eerste lid, onderdeel is.

Artikel 3.10 (aanvullende aanwijzing bevoegd gezag meervoudige aanvraag zonder magneetactiviteiten) [artikel 5.12, derde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de uitzonderlijke situatie van een samenloop van twee activiteiten waarvoor de gemeente niet het bevoegd gezag is, waarbij geen van beide is aangewezen als magneetactiviteit en waarbij er sprake is van verschillende bevoegde bestuursorganen (gedeputeerde staten en een of meer ministers).

In gevallen waarin gedeputeerde staten en een minister als bevoegd gezag worden aangewezen op

grond van de voorgaande artikelen beslist het hoogste betrokken gezag. Een voorbeeld van een dergelijke uitzonderingssituatie is de combinatie van een Natura 2000-activiteit en een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk. Artikel 3.10 regelt dat in deze situaties het hoogste bevoegd gezag beslist. Dit betekent dat in gevallen wanneer er sprake is van een activiteit waarvoor gedeputeerde staten en een minister bij een enkelvoudige aanvraag bevoegd gezag zouden zijn, de minister beslist. Dit is voor de minister van Defensie geregeld in het tweede lid, voor de minister van Economische Zaken in het derde lid en voor de minister van Infrastructuur en Milieu in het vierde lid.

Wanneer er sprake is van een combinatie van activiteiten waarvoor op grond van het tweede tot en met vierde lid meer dan één minister bevoegd gezag is, biedt de hoogste bevoegd gezag regel geen oplossing. Voor deze situaties regelt het vijfde lid dat de minister van Infrastructuur en Milieu beslist, vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor het omgevingsrecht. Deze regeling sluit het beste aan bij de vroegere taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken bestuursorganen en leidt tot een doeltreffende en doelmatige uitoefening van taken op grond van de wet.

Artikel 3.11 (voorrangsregel bevoegd gezag meervoudige aanvraag bij samenloop aanwijzing bevoegd gezag) [artikel 5.12, tweede en derde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat bij samenloop van de artikelen 3.6 tot en met 3.9 bij een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning waarvoor meer dan één bevoegd gezag is aangewezen, het hoogste bevoegd gezag beslist. Dit doet zich voor wanneer er sprake is van twee of meer magneetactiviteiten van gedeputeerde staten of een minister in één vergunningaanvraag. Een combinatie van magneetactiviteiten zal wat betreft de technische complexiteit, gemeentegrensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten en zwaarte van de betrokken regionale en nationale belangen immers niet onderdoen voor een enkele magneetactiviteit. Het gaat bovendien om combinaties van activiteiten die naar verwachting erg weinig zullen voorkomen en bovendien veelal ontplooid zullen worden door professionele initiatiefnemers. Dit artikel regelt dat in geval van een combinatie van magneetactiviteiten het hoogste bevoegd gezag beslist. Het eerste lid regelt dit voor de minister van Economische Zaken, het tweede lid voor de minister van Infrastructuur en Milieu. Wanneer er sprake is van twee magneetactiviteiten waarvoor deze ministers beiden bevoegd gezag zijn, beslist de minister van Infrastructuur en Milieu als stelselverantwoordelijk minister voor het omgevingsrecht. Dit is geregeld in het derde lid. Deze regeling sluit het beste aan bij de vroegere taak- en bevoegdheidsverdeling tussen de betrokken bestuursorganen en leidt tot een doeltreffende en doelmatige uitoefening van taken op grond van de wet.

Artikel 3.12 (eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag) [artikel 5.13 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit artikel bevat de ‘eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag’ regel voor gedeputeerde staten. Het gaat om complexe bedrijven, te weten ippc-installaties, Seveso-inrichtingen en andere milieubelastende installaties als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit.

In de Omgevingsregeling wordt geregeld dat bij de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit door de initiatiefnemer moet worden aangegeven wat de begrenzing van de locatie is waarbinnen deze activiteit wordt verricht. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een kaart, waarop de begrenzing staat aangegeven waarbinnen de milieubelastende activiteit wordt verricht. Dit dient uiteraard te gebeuren met inachtneming van hetgeen in het Besluit activiteiten leefomgeving is bepaald over toepassingsbereik van de aangewezen vergunningplichtige activiteit. Dit artikel regelt vervolgens dat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor alle vergunningplichtige activiteiten die binnen de begrenzing van de locatie van de milieubelastende activiteit worden verricht. Zie ook paragraaf 4.3.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

De vergunningplichten voor complexe bedrijven uit het Besluit activiteiten leefomgeving zijn zodanig vormgegeven dat ze er in de meeste gevallen toe leiden, dat een bedrijf dat complexe activiteiten uitvoert in zijn geheel vergunningplichtig is – de begrenzing van de locatie is dan gelijk aan het hek om het terrein waar het bedrijf gevestigd is. De invulling van het begrip Seveso-inrichting komt in de meeste gevallen overeen met wat in de uitvoeringspraktijk als één bedrijf wordt gezien en sluit ook aan bij voorheen onder de Wet milieubeheer gehanteerde begrip inrichting. Voor de ippc-installaties en andere milieubelastende installaties is ervoor gekozen om de vergunningplicht zowel betrekking te laten hebben op de installatie (de kernactiviteit en de activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie als de kernactiviteit, daarmee rechtstreeks samenhangen, in technisch verband staan en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging) als op activiteiten die de kernactiviteit functioneel ondersteunen. In de meeste gevallen komt ook deze vergunningplicht overeen met de

feitelijke begrenzing van de bedrijven waar het om gaat en ook met het begrip inrichting, zoals dat onder de Wet milieubeheer werd gebruikt. Alleen wanneer het bedrijf een activiteit zou uitvoeren die met geen milieuhygiënische technische of functionele samenhang heeft met de kernactiviteit, zou deze activiteit (die in feite ook door een ander bedrijf op dezelfde locatie zou kunnen worden uitgevoerd) buiten het toepassingsbereik van de vergunningplicht van het complexe bedrijf vallen. Desalniettemin zou ook een dergelijke activiteit binnen de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' regeling vallen, indien deze wordt verricht binnen de aangegeven omgrenzing van de Seveso-inrichting, ippc-installatie of andere milieubelastende installatie.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat de afwijkactiviteit van nationaal belang en alle mijnbouwgerelateerde activiteiten die zijn aangewezen als magneetactiviteit waarvoor de minister van Economische Zaken bevoegd gezag is buiten het toepassingsbereik van de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' regel voor complexe bedrijven vallen. De afwijkactiviteit van nationaal belang is bedoeld om projecten van nationaal publiek belang mogelijk te maken die gezien hun omvang en complexiteit geen projectbesluit vergen, maar waarvoor toch een belangenafweging op nationaal niveau moet worden gemaakt. Naar verwachting zal het hoogst zelden voorkomen dat een dergelijke activiteit wordt verricht op dezelfde locatie als een complex bedrijf. Mocht dit toch het geval zijn, dan is dit enkele feit geen reden om de belangenafweging niet langer op nationaal niveau te laten plaatsvinden. De mijnbouwgerelateerde activiteiten die zijn aangewezen als magneetactiviteit worden uitgezonderd omdat het hier gaat om activiteiten die in hoofdzaak mijnbouwgerelateerd zijn. De minister van Economische Zaken is hiervoor aangewezen als bevoegd gezag omdat het gaat om activiteiten met milieugevolgen die een bovenlokale beoordeling vergen, waarvoor bijzondere expertise vereist is. Bovendien zijn voor deze activiteiten ook andere vergunningen op grond van de Mijnbouwwet vereist, waarvoor de minister van Economische Zaken tevens bevoegd gezag is. Het leidt tot een meer doelmatige en doeltreffende uitvoering van taken wanneer de minister van Economische Zaken de volledige vergunningverlening op grond van de Omgevingswet voor deze activiteiten voor zijn rekening neemt, ook wanneer er tevens sprake is van een milieubelastende activiteit waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, en die activiteit normaliter wel onder de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' regel zou vallen, zoals een grote opslag van gevaarlijke stoffen.

§ 3.1.4 Flexibiliteitsregeling bevoegd gezag alle activiteiten

Artikel 3.13 (flexibiliteitsregeling bevoegd gezag) [artikel 5.16, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat regels over de toepassing van de flexibiliteitsregeling, bedoeld in artikel 5.16 van de Omgevingswet. Op grond daarvan kunnen bestuursorganen hun bevoegdheden met wederzijds goedvinden aan elkaar overdragen. De flexibiliteitsregeling is van toepassing op alle vergunningplichtige activiteiten, inclusief magneetactiviteiten. De flexibiliteitsregeling kan ook worden toegepast wanneer de coördinatieregeling van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, aangezien bij de coördinatieregeling geen sprake is van overdracht van bevoegdheden. Voor het overdragen van bevoegdheden aan een ander bestuursorgaan is altijd een delegatiebesluit vereist. Dit besluit wijzigt alleen het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning: het beoordelingskader, de vergunningplicht en de overige regels die op de desbetreffende activiteit van toepassing zijn wijzigen niet. Het overdragen van bevoegdheden heeft voor de initiatiefnemer dan ook geen materieel rechtsgevolg. Het delegatiebesluit waarmee door het delegerend bestuursorgaan toepassing wordt gegeven aan artikel 5.16 van de Omgevingswet alsmede het op grond van dat artikel vereiste besluit tot instemming van het bestuursorgaan waaraan wordt gedelegeerd, zijn daarom niet vatbaar voor bezwaar en beroep. Om dit te verduidelijken en het systeem van de Omgevingswet verder te uniformeren, is het voornemen om deze besluiten via de Invoeringswet Omgevingswet aan artikel 1 van de bij de Algemene wet bestuursrecht behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak toe te voegen, waarmee op grond van de artikelen 7:1 en 8:5 van die wet bezwaar en beroep zijn uitgesloten.

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat de bevoegdheidsoverdracht alleen betrekking kan hebben op meer dan één aanvraag om een omgevingsvergunning of meer dan één al verleende omgevingsvergunning wanneer die gaan over activiteiten op één bedrijventerrein of een anderszins samenhangend geheel van activiteiten. Bij deze laatste activiteiten kan wordt gedacht aan complexe projecten, waarbij vaak meerdere bevoegde bestuursorganen aan zet zijn en er deels sprake is van eigen werken door infra- of terreinbeheerders, zoals de rivierverruimingsprojecten in het kader van Ruimte voor de Rivier. Het eerste lid biedt de mogelijkheid bij die complexe gebiedsinrichtingsprojecten één bestuursorgaan centraal verantwoordelijk te maken voor alle omgevingsvergunningen.

Tweede en derde lid

Door de kennisgeving van het delegatiebesluit, of de intrekking ervan, weten derdebelanghebbenden altijd bij welk loket zij terecht kunnen voor het afhandelen van de vergunningprocedure of de handhaving van de vergunning, en wordt voorkomen dat zij van het kastje naar de muur worden gestuurd.

Afdeling 3.2 Betrokkenheid van andere bestuursorganen of instanties bij aanvraag om een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift

Artikel 3.14 (toepassingsbereik algemeen) [artikelen 16.5 en 16.6 van de wet]

Eerste lid

Het eerste lid verduidelijkt dat op grond van deze afdeling een bestuursorgaan geen recht van advies of instemming heeft voor aanvragen om een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift waarvoor het zelf bevoegd gezag is.

Tweede lid

De artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet bepalen dat de gevallen waarin het recht van advies of instemming geldt bij algemene maatregel van bestuur moeten worden aangewezen. Dat brengt mee dat dit ook voor de in dit artikellid bedoelde aanvragen tot wijziging of intrekking moet gebeuren. Deze worden wat betreft het recht van advies of instemming gelijkgesteld met een aanvraag om een omgevingsvergunning. Artikel 16.19 van de wet brengt bovendien mee dat deze afdeling ook van toepassing is op ambtshalve vervolgbesluiten tot wijziging of intrekking van eerdere besluiten waarop een recht van advies of instemming van toepassing is geweest.

Artikel 3.15 (toepassingsbereik bij grondgebiedoverstijgende aanvraag) [artikelen 16.5 en 16.6 van de wet]

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat het adviesrecht dat op grond van de volgende artikelen voor een college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of het dagelijks bestuur van een waterschap geldt, in het geval van een activiteit die plaatsvindt op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie, geldt voor de genoemde bestuursorganen binnen elk van de betrokken gemeenten, provincies of waterschappen. Wordt bijvoorbeeld adviesrecht toebedeeld aan het college van burgemeester en wethouders en gaat het om een activiteit die plaatsvindt in twee gemeentes, dan hebben beide colleges van burgemeester en wethouders adviesrecht voor zover zij zelf geen bevoegd gezag zijn voor de omgevingsvergunning.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat het recht tot instemming van bestuursorganen voor een activiteit die op het grondgebied van meer dan een gemeente, waterschap of provincie plaatsvindt, alleen toekomt aan het betrokken bestuursorgaan van de gemeente, het waterschap of de provincie waar de activiteit in hoofdzaak plaatsvindt, tenzij in de navolgende artikelen anders is bepaald. Hiermee wordt aangesloten op de regeling voor het bevoegd gezag voor grondgebiedoverschrijdende aanvragen om een omgevingsvergunning in artikel 5.14 van de Omgevingswet.

Artikel 3.16 (advies en instemming door college van burgemeester en wethouders) [artikelen 16.15 en 16.16 van de wet]

Dit artikel regelt de gevallen waarin het college van burgemeester en wethouders het recht van advies of het recht van advies en instemming heeft over een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiervan kan op grond van artikel 3.14, eerste lid, van dit besluit alleen sprake zijn als het college van burgemeester en wethouders voor die aanvraag niet zelf bevoegd gezag is.

Eerste lid, in samenhang met het tweede lid

Het college van burgemeester en wethouders heeft adviesrecht over bouwactiviteiten, afwijkactiviteiten, rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een monument en milieubelastende activiteiten die plaatsvinden op het grondgebied van de gemeente, maar waarvoor gedeputeerde staten of een minister bevoegd gezag zijn. Bij, kort samengevat, afwijkactiviteiten of milieubelastende activiteiten waarvoor het college bevoegd gezag zou zijn voor een enkelvoudige aanvraag, heeft het college van

burgemeester en wethouders zowel het recht van advies, als instemming. Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat voor zover in dit artikel het recht van advies of instemming wordt toebedeeld, dit ook geldt wanneer gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn op grond van de 'eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag' regeling. Deze regeling is bedoeld om de bevoegdheden voor vergunningverlening zo veel mogelijk bij één bestuursorgaan te concentreren, maar niet om de betrokkenheid van andere bestuursorganen uit te sluiten. Deze betrokkenheid kan ook bij de beslissing op vergunningaanvragen voor complexe bedrijven van toegevoegde waarde zijn.

Onderdeel a

Het adviesrecht voor bouwactiviteiten komt in de plaats van het generieke adviesrecht van het college van burgemeester en wethouders op aanvragen om een omgevingsvergunning zoals dat was vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht en is gerechtvaardigd vanuit de bijzondere deskundigheid van het college van burgemeester en wethouders over bouwactiviteiten en zijn rol als bevoegd gezag voor enkelvoudige aanvragen om een omgevingsvergunning die betrekking hebben op een bouwactiviteit.

Onderdeel b

Het recht van advies bij afwijkactiviteiten geldt voor elke afwijkactiviteit, dus zowel de afwijkactiviteiten waarvoor bij een enkelvoudige aanvraag het college van burgemeester en wethouders zelf bevoegd gezag zou zijn, als de afwijkactiviteiten waarvoor bij een enkelvoudige aanvraag gedeputeerde staten of de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag zijn, te weten de afwijkactiviteit van provinciaal of nationaal belang. Ook dit adviesrecht is, net als het adviesrecht in onderdeel a, een afgeleide van het generieke adviesrecht van het college van burgemeester en wethouders op aanvragen om een omgevingsvergunning zoals dat was vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht.

Het recht van instemming is alleen van toepassing bij de afwijkactiviteiten waarvoor het college van burgemeester en wethouders zelf bevoegd gezag zou zijn in het geval van een enkelvoudige aanvraag. Uit artikel 5.8 van de wet, in samenhang met de artikelen 3.6, eerste lid, onder a, en 3.9, eerste lid, onder a, van dit besluit volgt wanneer dit het geval is. Dit gecombineerde recht van advies en instemming komt in de plaats van de verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad voor aanvragen om een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan, zoals deze voortvloeide uit het Besluit omgevingsrecht. In dit besluit is het recht van advies en instemming toegekend aan het college van burgemeester en wethouders, en niet aan de gemeenteraad. De gemeenteraad wordt via de Invoeringswet Omgevingswet wel in de gelegenheid gesteld het college te adviseren over de toepassing van deze bevoegdheid. Deze taakverdeling tussen college van burgemeester en wethouders en gemeenteraad is meer in lijn met het duale stelsel van bevoegdheden op gemeentelijk niveau, waarbij de gemeenteraad verantwoordelijk is voor het stellen van kaders en het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is voor het nemen van uitvoeringsbesluiten. Dit is in paragraaf 4.3.7 van het algemeen deel van deze nota van toelichting meer uitgebreid toegelicht.

Onderdeel c

Hierbij gaat het om een monument als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet, zijnde een onroerende zaak die deel uitmaakt van cultureel erfgoed. Archeologische monumenten als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet vallen daarbuiten. Met het hanteren van deze begrippen is vooruitgelopen op de voorgenomen wijziging van de begrippen die betrekking hebben op cultureel erfgoed in de Invoeringswet Omgevingswet. Die wijziging strekt tot aanpassing van de begrippen aan het ten opzichte van de Monumentenwet 1988 gewijzigde begrippenkader van de Erfgoedwet. Het onderhavige adviesrecht is, net als het adviesrecht in de onderdelen a en b, een afgeleide van het generieke adviesrecht van het college van burgemeester en wethouders op aanvragen om een omgevingsvergunning zoals dat was vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht. Op deze manier wordt gewaarborgd dat het bevoegd gezag, dat dus een ander bestuursorgaan is dan het college, via het advies van het college gebruik kan maken van het advies van de gemeentelijke adviescommissie, bedoeld in artikel 17.9 van de wet. Deze commissie heeft ten aanzien van aanvragen om een omgevingsvergunning voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot monumenten, niet alleen tot taak het college te adviseren als dat zelf bevoegd gezag is, maar ook als het college over dergelijke aanvragen adviseert.

Onderdeel d

Het recht van advies geldt voor elke milieubelastende activiteit, dus zowel de milieubelastende activiteiten waarvoor bij een enkelvoudige aanvraag het college zelf bevoegd gezag zou zijn, als de milieubelastende activiteiten waarvoor bij een enkelvoudige aanvraag gedeputeerde staten, de minister van Economische Zaken of de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag zijn. Ook

dit adviesrecht is, net als het adviesrecht in onderdelen a en b, een afgeleide van het generieke adviesrecht van het college van burgemeester en wethouders op aanvragen om een omgevingsvergunning zoals dat was vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht.

Het recht van instemming is alleen van toepassing bij de milieubelastende activiteiten, waarvoor het college van burgemeester en wethouders zelf bevoegd gezag zou zijn in het geval van een enkelvoudige aanvraag. Dit recht van advies en instemming volgt de hoofdregel voor betrokkenheid van andere bestuursorganen: wanneer een bestuursorgaan zelf bevoegd gezag is bij enkelvoudige aanvragen, heeft het recht van advies en instemming wanneer een ander bestuursorgaan bevoegd gezag is.

Met het recht van advies voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten waarvoor gedeputeerde staten of de minister van Economische Zaken of de minister van Infrastructuur en Milieu bevoegd gezag zijn wordt gewaarborgd dat het college van burgemeester en wethouders het overzicht houdt van het totaal aan milieubelastende activiteiten dat plaatsvindt binnen de gemeente. Deze betrokkenheid van het college van burgemeester en wethouders vormt bovendien een extra mogelijkheid om het omgevingsplan en de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Het college van burgemeester en wethouders kan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning adviseren over hoe rekening gehouden zou moeten worden met het omgevingsplan bij het verlenen van de vergunning voor de milieubelastende activiteit. Bovendien kan het college de langs deze weg verkregen informatie zelf weer benutten bij het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan.

Derde lid

Het derde lid bevat een uitzondering op artikel 3.15, tweede lid. Anders dan in dat artikellid is bepaald, heeft het college van burgemeester en wethouders binnen wiens grondgebied een afwijkactiviteit die niet van provinciaal of nationaal belang is gedeeltelijk, maar niet in hoofdzaak plaatsvindt, niet alleen het recht van advies, maar ook het recht van instemming met betrekking tot aanvragen om een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit. Een gemeenteraad kan geen omgevingsplan vaststellen dat mede betrekking heeft op het grondgebied van een naburige gemeente. In het verlengde daarvan is het onwenselijk dat in een situatie als hier bedoeld, het college van burgemeester en wethouders van de ene gemeente wel een omgevingsvergunning zou kunnen verlenen voor een afwijkactiviteit die mede betrekking heeft op het grondgebied van een naburige gemeente, zonder dat het college van burgemeester en wethouders van die gemeente daarmee zou instemmen. Dit is een verduidelijking van de regeling voor de verklaring van geen bedenkingen zoals die was vastgelegd in het Besluit omgevingsrecht.

Artikel 3.17 (uitzondering instemming door college van burgemeester en wethouders bij afwijkactiviteiten en eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag)

Dit artikel regelt dat het college van burgemeester en wethouders met betrekking tot afwijkactiviteiten in de het in het artikel omschreven specifieke situatie dat de afwijkactiviteit verband houdt met een voorschrift dat is of zal worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, geen instemmingsrecht heeft ingeval de ‘eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag’ regeling van toepassing is.

Voor complexe bedrijven zijn gedeputeerde staten verantwoordelijk voor het uitvoeren van een integrale beoordeling conform de geldende Europese richtlijnen. Om verontreiniging en emissies veroorzaakt door een complex bedrijf zo goed mogelijk te voorkomen of te beperken kan het nodig zijn dat wordt afgeweken van het omgevingsplan. Zo kan bij een bedrijf dat veel luchtverontreiniging veroorzaakt een hogere schoorsteen nodig zijn dan is toegestaan op grond van het omgevingsplan om de omgeving afdoende te beschermen. In dat geval geeft het oordeel van het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit als eerstverantwoordelijke voor het voorkomen en beperken van verontreiniging de doorslag, en heeft het college van burgemeester en wethouders wel recht van advies, maar geen recht van instemming. Naar verwachting zal deze situatie relatief uitzonderlijk zijn. Wanneer voor een complex bedrijf een afwijkactiviteit wordt aangevraagd die geen verband houdt met het voorkomen of beperken van milieuverontreiniging, bijvoorbeeld omdat men wil bouwen op een plaats waar dat op grond van het omgevingsplan niet is toegestaan, dan heeft het college van burgemeester en wethouders conform de hoofdregel zowel het recht van advies als het recht van instemming.

Artikel 3.18 (advies en instemming door dagelijks bestuur waterschap) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap het recht van advies of het recht van advies en instemming heeft voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor

wateractiviteiten. Hiervan kan op grond van artikel 3.14, eerste lid, van dit besluit alleen sprake zijn als het dagelijks bestuur voor die aanvraag niet zelf bevoegd gezag is.

Eerste lid, onder a tot en met c, en tweede lid

Het dagelijks bestuur van het waterschap heeft het recht van advies en instemming voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor de in het eerste lid van dit artikel onder a tot en met c genoemde activiteiten. Als voor deze activiteiten een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning zou zijn ingediend, zou het dagelijks bestuur hiervoor zelf bevoegd gezag zijn geweest. Het gaat hierbij om lozingsactiviteiten op regionale wateren en zuiveringtechnische werken in beheer bij het waterschap en activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de waterschapsverordening.

Eerste lid, onder d en e

Het eerste lid, onder d en e, regelt dat het dagelijks bestuur het recht van advies heeft voor aanvragen met betrekking tot grondwateronttrekkingen. Het kan hier gaan om een wateronttrekkingsactiviteit als bedoeld in artikel 14.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving (grote, industriële grondwateronttrekking van meer dan 150.000 m^3 per jaar of een grondwateronttrekking voor de openbare drinkwatervoorziening) of een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.18, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving (grondwateronttrekking ten behoeve van een open bodemenergiesysteem). Laatstgenoemde grondwateronttrekking geldt onder de Omgevingswet niet als wateronttrekkingsactiviteit, maar als milieubelastende activiteit (zie daarover ook de toelichting bij artikel 3.3).

Voor de hier bedoelde aanvragen zijn gedeputeerde staten op grond van artikel 3.3 of 3.6 bevoegd gezag of beschikken zij op grond van artikel 3.19, eerste lid, onder a of c, onder 1, en derde lid, over het recht van advies en instemming. Provincie en waterschap zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer en het behalen van de doelstellingen van de Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEG 2006, L 372) (hierna: grondwaterrichtlijn). Dit adviesrecht is een voortzetting van een gelijkluidend adviesrecht uit de Waterwet, dat was toebedeeld met het oog op deze gedeelde verantwoordelijkheid.

Artikel 3.19 (advies en instemming door gedeputeerde staten) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen waarin gedeputeerde staten het recht van advies of het recht van advies en instemming hebben voor een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiervan kan op grond van artikel 3.14, eerste lid, alleen sprake zijn als gedeputeerde staten voor die aanvraag niet zelf bevoegd gezag zijn.

Eerste lid, onder a, b, c, onderdeel 1, d, e, f en g, in samenhang met derde lid, aanhef en onder a

Gedeputeerde staten hebben het recht van advies en instemming voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor de in het eerste lid, onder a, b, c, onderdeel 1, d, e, f en g, genoemde activiteiten. Als voor deze activiteiten een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning zou zijn ingediend, zouden gedeputeerde staten hiervoor zelf bevoegd gezag zijn geweest. Het gaat hierbij om grondwateronttrekkingen, kleine ontgrondingen (minder dan 100.000 m^3 *in situ* ontgraven), milieubelastende activiteiten met betrekking tot ippc-installaties voor het afvangen van CO_2-stromen en bodemenergiesystemen, beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot burgerluchthavens van regionale betekenis of lokale spoorwegen, Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten, activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening en activiteiten die plaatsvinden op de locatie van een gesloten stortplaats. Voor een nadere toelichting op de reden waarom gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor deze activiteiten bij een enkelvoudige aanvraag, wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.6, eerste lid, van dit besluit.

Voor activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening (eerste lid, onder f) wordt er in dat verband op gewezen dat in de omgevingsverordening op grond van artikel 2.6 van de wet regels over de fysieke leefomgeving dienen te zijn opgenomen. Deze clausulering brengt mee dat provinciebesturen zich via hun verordeningen niet het recht van advies en instemming kunnen toe eigenen over allerlei activiteiten buiten het terrein van de fysieke leefomgeving.

Verder is bij activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening van belang dat dit ook activiteiten kunnen zijn met betrekking tot een monument of archeologisch monument waaraan in de omgevingsverordening de functie van provinciaal monument is toegedeeld.

Dit adviesrecht is daarmee één van de gevallen waarin het adviesrecht dat gedeputeerde staten hadden op grond van artikel 6.4, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht terugkomt in het stelsel van de wet (zie voor andere gevallen de toelichting bij het eerste lid, onder h). Weliswaar is binnen het stelsel van de wet op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de wet uitgangspunt dat de toedeling van functies aan locaties gebeurt via het omgevingsplan, maar op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de wet bestaat er ook de mogelijkheid om in de omgevingsverordening functies aan locaties toe te delen, als in het concrete geval een instructieregel of een instructie als bedoeld in de wet, waarmee opname van een door de provincie gewenste functie in het omgevingsplan kan worden bereikt, niet doelmatig of doeltreffend is. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel van de Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 137–141).

Bij de activiteiten die plaatsvinden op een locatie waar de in artikel 8.49 van de Wet milieubeheer bedoelde zorg voor een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd (eerste lid, onder g), behoeft vermelding dat, zoals bij de toelichting op de onderdelen f en g van artikel 3.6, eerste lid, al opgemerkt, het de bedoeling is dat onder de wet de regulering van deze activiteiten geheel via de omgevingsverordening zal verlopen. In verband hiermee zal bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet artikel 3.6, eerste lid, onder g, komen te vervallen. In het verlengde daarvan zal bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet ook het onderhavige onderdeel g komen te vervallen, omdat het recht van advies en instemming voor deze activiteiten dan opgaat in het in onderdeel f geregelde recht van advies en instemming voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening. Verwezen wordt verder naar wat hierover bij de toelichting op artikel 3.6, eerste lid, onder f en g, is opgemerkt.

Met de hier bedoelde onderdelen van artikel 3.19 is invulling gegeven aan het uitgangspunt dat het bevoegd gezag voor enkelvoudige aanvragen om een omgevingsvergunning het recht van advies en instemming heeft wanneer de desbetreffende activiteit opgaat in een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning. Dit principe leidt alleen uitzondering daar waar het activiteiten betreft die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening (onderdeel f) en betrekking hebben op een monument of archeologisch monument waaraan in de omgevingsverordening de functie van provinciaal monument is toegedeeld. Hieraan ligt ten grondslag dat op grond van artikel 6.4, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht voor monumenten en archeologische monumenten die als provinciaal monument waren aangewezen krachtens de provinciale verordening voor gedeputeerde staten alleen het recht van advies gold en zij niet ook waren aangewezen om een verklaring van geen bedenkingen te verlenen.

Eerste lid, onder c, onderdeel 2, h en i, in samenhang met het derde lid, aanhef en onder a

Het eerste lid, onder c, onderdeel 2, h en i, kent aan gedeputeerde staten adviesrechten toe voor activiteiten die zowel in de situatie waarin de betrokken activiteit onderdeel is van een enkelvoudige aanvraag, als van een meervoudige aanvraag aan de orde kunnen zijn. Deze adviesrechten staan dus los van het zijn van bevoegd gezag ingeval van een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit, maar hebben een andere achtergrond.

Eerste lid, onder c, onderdeel 2 en derde lid, aanhef en onder a

In dit onderdeel gaat het om aanvragen om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 3.318, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het exploiteren van een mijnbouwwerk voor het opslaan van afvalstoffen die van buiten het mijnbouwwerk afkomstig zijn of van gevaarlijke stoffen. Dit adviesrecht, waaraan ook op grond van het derde lid, aanhef en onder a, een recht van instemming is gekoppeld, was onder het regime van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geregeld in artikel 6.8 van het Besluit omgevingsrecht, op grond waarvan gedeputeerde staten in vergelijkbare gevallen een verklaring van geen bedenkingen moesten verstrekken voordat de milieuomgevingsvergunning voor de betrokken activiteit kon worden verleend.

Eerste lid, onder h, onderdeel 1, en derde lid, aanhef en onder a

Dit onderdeel regelt in samenhang met het derde lid, aanhef en onder a, dat gedeputeerde staten het recht van advies en instemming hebben over aanvragen om een omgevingsvergunning voor afwijkactiviteiten als bedoeld in artikel 16.15, vierde lid, onder b, van de wet. Het gaat hier om afwijkactiviteiten die betrekking hebben op functietoedelingsregels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet en het bovendien daarbij betreft een door gedeputeerde staten zelf aan te wijzen geval van een provinciaal belang dat is aangegeven in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document. Gedeputeerde staten kunnen dus binnen deze kaders de omvang van dit recht van advies en het daaraan gekoppelde recht van instemming zelf sturen. Voor de aanwijzing door gedeputeerde staten zijn geen specifieke vormvereisten voorgeschreven. Onder het regime van de

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kon bijvoorbeeld voor een dergelijk besluit een parallel worden gevonden in artikel 6.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht, op grond waarvan de gemeenteraad gevallen kon aanwijzen waarin een verklaring van geen bedenkingen niet was vereist.

Als voorbeeld van activiteiten waar het hier om gaat, kan worden gedacht aan gevallen van afwijkactiviteiten die risico's opleveren voor de grondwaterkwaliteit. Een ander voorbeeld is een afwijkactiviteit met betrekking tot een monument of archeologisch monument waarvoor de provincie een instructieregel of een instructie aan de betrokken gemeente heeft gegeven om aan dat monument of archeologisch monument in het omgevingsplan de functie van provinciaal monument toe te delen. Op deze systematiek is hiervoor bij onderdeel f al nader ingegaan. Als de provincie wil bereiken dat zij betrokken blijft bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor afwijkactiviteiten met betrekking tot een monument of archeologisch monument als hier bedoeld, dan kan zij daarvoor zorgen door die activiteiten onder de reikwijdte van artikel 16.15, vierde lid, onder b, van de wet te brengen. Dit vereist dus zowel het benoemen van het provinciale belang tot behoud van cultureel erfgoed binnen de provincie in een door een bestuursorgaan van de provincie openbaar gemaakt document, als het aanwijzen door gedeputeerde staten van deze categorie afwijkactiviteiten als 'geval'. Het adviesrecht dat gedeputeerde staten onder het regime van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht hadden op grond van artikel 6.4, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht, komt dus behalve via het adviesrecht voor de activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de omgevingsverordening (zie hiervoor onderdeel f), ook op deze wijze terug in het stelsel van de wet. Daarbij geldt ook voor deze afwijkactiviteiten, net als bij de activiteiten in onderdeel f die betrekking hebben op een monument of archeologisch monument met de functie van provinciaal monument, dat er geen instemmingsrecht is toegekend omdat het in artikel 6.4, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht alleen een adviesrecht betrof en niet ook een verklaring van geen bedenkingen.

Naast het hiervoor genoemde recht van advies en instemming voor aangewezen afwijkactiviteiten kent de wet ook de figuur van de afwijkactiviteit van provinciaal belang. Hiervoor is de provincie zelf aangewezen als bevoegd gezag. Bij deze afwijkactiviteit gaat het niet om het beschermen van door de provincie behartigde belangen tegen schadelijke activiteiten van anderen, maar om het actief realiseren van projecten die zelf in het provinciaal belang zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het realiseren van nieuw station bij een lokale spoorlijn. Zie verder over de afwijkactiviteit van provinciaal belang nader de toelichting op artikel 3.6, eerste lid, onder a.

Eerste lid, onder h, onderdeel 2

Dit onderdeel regelt dat gedeputeerde staten adviesrecht hebben voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in strijd met een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.15 of 4.16, eerste lid, van de wet voor zover die activiteit in strijd is met regels in het voorbereidingsbesluit die betrekking hebben op een monument of archeologisch monument waarvoor het voornemen bestaat daaraan in het omgevingsplan of de omgevingsverordening de functie van provinciaal monument toe te delen of, ingeval die functie al is toegedeeld, om de daarvoor in het omgevingsplan of de omgevingsverordening gestelde regels te wijzigen. Aan dit adviesrecht ligt ook ten grondslag het hiervoor al genoemde artikel 6.4, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht. Dat adviesrecht zag niet alleen op een krachtens een provinciale verordening aangewezen provinciaal monument, maar ook op een monument of archeologisch monument waarop voordat het was aangewezen een dergelijke verordening van overeenkomstige toepassing was, een zogeheten voorbeschermd provinciaal monument. Zoals hiervoor al aan de orde is geweest, volgt uit het stelsel van de wet dat de status van provinciaal monument een functie is van een locatie, wat meebrengt dat de bescherming van monumenten en archeologische monumenten verloopt via het omgevingsplan. De provincie kan opname van een monument of archeologisch monument in het omgevingsplan bereiken door een instructieregel of een instructie als bedoeld in de wet te nemen. Alleen als deze route in een concreet geval niet doelmatig of doeltreffend is, kan de provincie op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de wet de toedeling van een functie zelf in de omgevingsverordening regelen. De in onderdeel h, onder 2, genoemde voorbereidingsbesluiten zijn voorbereidingsbesluiten die zien op ofwel de voorbereiding van, voor zover hier van belang, een instructieregel of een instructie, gericht op de vaststelling en inwerkingtreding van het omgevingsplan (artikel 4.16, eerste lid, van de wet), ofwel de voorbereiding, vaststelling en inwerkingtreding van de omgevingsverordening (artikel 4.15 van de wet). Op deze wijze kan de provincie bereiken dat er beschermende regels gelden voor een monument of archeologisch monument waarvoor zij het wenselijk vindt dat daaraan in het omgevingsplan of de omgevingsverordening de functie van provinciaal monument zal worden toegedeeld. Voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor afwijkactiviteiten die in strijd zijn met deze regels hebben zij op grond van onderdeel h, onder 2, het recht van advies.

Eerste lid, onder i

Dit onderdeel regelt dat gedeputeerde staten adviesrecht hebben voor een aanvraag om een

omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit als bedoeld in artikel 3.22, eerste lid, onder b, als het monument waarop de activiteit betrekking heeft buiten een krachtens de Wegenverkeerswet 1994 vastgestelde bebouwde kom is gelegen. In artikel 3.22, eerste lid, onder b, zijn de gevallen omschreven waarin voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een adviesrecht geldt voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit als hier bedoeld. Onder het regime van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht hadden gedeputeerde staten een vergelijkbaar adviesrecht op grond van artikel 6.4, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit omgevingsrecht.

Tweede lid, in samenhang met derde lid, aanhef en onder b

Het tweede lid, in samenhang met het derde lid, aanhef en onder b, regelt dat gedeputeerde staten het recht van advies en instemming hebben voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die mede betrekking heeft op een provinciale magneetactiviteit, wanneer zij voor die aanvraag op grond van artikel 3.11 niet zelf bevoegd gezag zijn. Dit is het geval wanneer er ook sprake is van een magneetactiviteit waarvoor een minister bevoegd gezag is. In dat geval is het de minister die op de aanvraag beslist, en hebben gedeputeerde staten het recht van advies en instemming. Voor een toelichting op de provinciale magneetactiviteiten, wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.6, tweede lid, van dit besluit.

Artikel 3.20 (advies en instemming door Minister van Defensie) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen, waarin de minister van Defensie het recht van advies of het recht van advies en instemming heeft voor een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiervan kan op grond van artikel 3.14, eerste lid, van dit besluit alleen sprake zijn als de minister van Defensie voor die aanvraag niet zelf bevoegd gezag is.

Eerste lid, onder a, en tweede lid

Het eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang met het tweede lid regelt dat de minister van Defensie het recht van advies en instemming heeft op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een militaire luchthaven. Met de regeling in dit artikellid wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt dat het bevoegd gezag voor enkelvoudige aanvragen om een omgevingsvergunning het recht van advies en instemming heeft wanneer de desbetreffende activiteit opgaat in een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning.

Eerste lid, onder b

Het eerste lid, aanhef en onder b, regelt dat de minister van Defensie het recht van advies heeft voor de omgevingsvergunning met betrekking tot afwijkactiviteiten in radarverstoringsgebieden. In het recht zoals dit gold voor de inwerkingtreding van dit besluit verliep de toetsing van de minister van Defensie op het gebied van radarverstoring via een bijzondere ontheffing op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Deze ontheffing is beleidsneutraal omgezet in dit recht van advies. Het advies van de minister van Defensie heeft betrekking op de aanvaardbaarheid van de gevolgen van het bouwwerk of de windturbine voor de werking van de radar op basis van de eventuele overschrijding van de referentiewaarden voor de radardetectiekans in een radardetectiegebied.

Artikel 3.21 (advies en instemming door minister van Economische Zaken) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen waarin de minister van Economische Zaken het recht van advies en instemming heeft voor een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiervan kan op grond van artikel 3.14, eerste lid, van dit besluit alleen sprake zijn als de minister van Economische Zaken voor die aanvraag niet zelf bevoegd gezag is.

Eerste en derde lid

De minister van Economische Zaken heeft het recht van advies en instemming voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor de in het eerste lid genoemde activiteiten. Als voor deze activiteiten een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning zou zijn ingediend, zou de minister van Economische Zaken hiervoor zelf bevoegd gezag zijn geweest. Het gaat hier om mijnbouwgerelateerde milieubelastende activiteiten met betrekking tot het opsporen of winnen van aardwarmte of het opslaan van stoffen met behulp van een mijnbouwwerk als die activiteiten een andere activiteit functioneel ondersteunen, en om Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten. Zie verder de artikelsge-

wijze toelichting op artikel 3.8, eerste lid, van dit besluit.

Tweede en derde lid

Op grond van het tweede en derde lid heeft de minister van Economische Zaken ook het recht van advies en instemming voor een meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning die mede betrekking heeft op een magneetactiviteit van deze minister, wanneer hij voor die aanvraag op grond van artikel 3.11, derde lid, niet zelf bevoegd gezag is. Dit is het geval wanneer ook een magneetactiviteit van de minister van Infrastructuur en Milieu van de aanvraag deel uitmaakt. In dat geval is deze laatste minister op grond van artikel 3.11, derde lid, bevoegd gezag.

Artikel 3.22 (advies en instemming door Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat een advies- en instemmingsrecht voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. Als verantwoordelijke voor de aanwijzing van rijksmonumenten op grond van de Erfgoedwet, moet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ook worden betrokken bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit om zo de gevolgen van die activiteit voor het rijksmonument of het voorbeschermde rijksmonument waarop de activiteit betrekking heeft te kunnen beoordelen.

Bij de toekenning van de advies- en instemmingsrechten in dit artikel is een onderscheid gemaakt tussen rijksmonumenten of voorbeschermde rijksmonumenten die een archeologisch monument zijn en rijksmonumenten en voorbeschermde rijksmonumenten die dat niet zijn. Bij deze laatste categorie gaat het om monumenten als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet. Zoals al toegelicht bij artikel 3.16, eerste lid, onder c, is in dit besluit ter zake vooruitgelopen op het begrippenkader van de Erfgoedwet. Het voornemen is om de begrippen die betrekking hebben op cultureel erfgoed zoals opgenomen in de Omgevingswet bij de Invoeringswet Omgevingswet aan het begrippenkader van de Erfgoedwet aan te passen.

Eerste lid, onder a, in samenhang met tweede lid

Bij aanvragen om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in alle gevallen het recht van advies en instemming. Dit volgt uit artikel 3.22, eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang met het tweede lid, van dit besluit. De vergunning voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een archeologisch monument, is met de komst van de Omgevingswet een omgevingsvergunning geworden. Voor die tijd was die vergunning separaat geregeld in de Erfgoedwet in samenhang met artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988. Hier is voor het recht van advies en instemming gekozen, omdat de verantwoordelijkheid voor de archeologische monumenten – met onder meer bronstijdnederzettingen, Romeinse villa's, kasteelterreinen, terpen en grafheuvels de belangrijkste archeologische monumenten van Nederland – bij de implementatie van het op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen herziene Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 32) (hierna: verdrag van Valletta) via de Wet op de archeologische monumentenzorg[107] nadrukkelijk bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is gelegd. Het verdrag van Valletta verplicht tot bescherming van archeologische monumenten 'ter wille van het behoud van tastbaar bewijs voor bestudering door toekomstige generaties', wat op nationaal niveau wordt ingevuld door de aanwijzing van archeologische monumenten als rijksmonument. Voor het borgen van dit in situ-behoud en de belangenafweging bij een vergunningaanvraag zijn enerzijds specialistische kennis, ervaring en landelijk overzicht van het rijksmonumentenbestand vereist, die aanwezig zijn bij de onder de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ressorterende Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. Anderzijds maakt het kleine aantal vergunningen dat jaarlijks wordt verleend (circa 50 à 60) een decentralisatie evenmin opportuun. In verband hiermee bestaat het voornemen om bij de Invoeringswet Omgevingswet in artikel 5.11 van de Omgevingswet een grondslag op te nemen die het mogelijk maakt om de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zelf als bevoegd gezag aan te wijzen voor rijksmonumentenactiviteiten die betrekking hebben op een archeologisch monument, wanneer het gaat om een enkelvoudige aanvraag. Dit sluit bij nader inzien beter aan op de systematiek voor betrokkenheid van bestuursorganen die in het Omgevingsbesluit is gekozen. Als deze wijziging haar beslag heeft gekregen, zal deze uiteraard ook via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet in het Omgevingsbesluit worden verwerkt.

[107] Stb. 2006, 42

Eerste lid, onder b

Voor de overige rijksmonumenten is de bevoegdheid om te beslissen op aanvragen om een vergunning al sinds 1988 gedecentraliseerd, met een adviesrecht voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Gemeenten beschikken sindsdien zelf over een gemeentelijke commissie die het college van burgemeester en wethouders adviseert over vergunningaanvragen voor een rijksmonumentenactiviteit. De grondslag hiervoor was voorheen artikel 9.1 van de Erfgoedwet, in samenhang met artikel 15 van de Monumentenwet 1988 en is nu artikel 17.9 van de Omgevingswet. Het voornemen bestaat om bij de Invoeringswet Omgevingswet door middel van een wijziging van de artikelen 16.15 en 17.9 het mogelijk te maken dat ook dit adviesrecht in het Omgevingsbesluit tezamen met de overige adviesrechten wordt geregeld. Dit laatste zal gebeuren bij het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Om efficiënter met de beschikbare capaciteit om te gaan en de bestuurlijke drukte te reduceren, is in 2009 het aantal gevallen waarin de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap adviseert teruggebracht tot de vergunningaanvragen die de monumentale waarden van een (voorbeschermd) rijksmonument wezenlijk raken. Gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het rijksmonumentenbestand is het van belang dat hij in de gelegenheid is zijn visie over dit soort verstrekkende ingrepen formeel kenbaar te maken. Ook gedeputeerde staten, van oudsher adviseur bij rijksmonumentenactiviteiten buiten de bebouwde kom (zie artikel 3.19, eerste lid, onder i, van dit besluit), hebben sindsdien alleen nog adviesrecht in dezelfde ingrijpende gevallen als de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Deze ingrijpende gevallen zijn omschreven in artikel 3.22, eerste lid, onder b, onder 1° tot en met 5°. Dit zijn dezelfde gevallen als waarin al onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een adviesrecht voor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en gedeputeerde staten gold. In dat verband wordt verwezen naar artikel 6.4, eerste lid, aanhef en onder a en b, van het Besluit omgevingsrecht. Ten opzichte van de opsomming in artikel 6.4, eerste lid, onder a, van dat besluit hebben wel enige redactionele verduidelijkingen plaatsgevonden en is ook onderdeel 5, het verplaatsen van een monument of een belangrijk deel daarvan, toegevoegd. Dit is altijd gezien als een activiteit vallende onder ‘het slopen van het monument’ (onderdeel 1). In het kader van dit besluit is ook aanleiding gezien om dat te verduidelijken.

Op de vraag wat onder de activiteiten zoals benoemd in de verschillende onderdelen van artikel 3.22, eerste lid, onder b, moet worden verstaan, is in het verleden in de eerste plaats ingegaan in de toelichting op de Regeling ministeriële adviesplicht bij aanvragen om een monumentenvergunning. Deze regeling, die bij de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vervallen, heeft destijds ten grondslag gelegen aan de regeling in artikel 6.4, eerste lid, aanhef en onder a, van het Besluit omgevingsrecht. Ook in de nota van toelichting bij dat besluit is op de betekenis van een aantal van de onderdelen ingegaan. De toelichting op de betekenis van de verschillende onderdelen is daardoor versnipperd geraakt, hetgeen toepassing van artikel 6.4 van het Besluit omgevingsrecht in de praktijk heeft bemoeilijkt. In verband hiermee is hierna op basis van de toelichting bij de hiervoor genoemde regeling (opnieuw) in een integrale toelichting van de verschillende onderdelen voorzien, waarbij als daarvoor aanleiding bestond verduidelijkingen zijn aangebracht.

Eerste lid, onder b, onderdeel 1

Bij het *slopen van het monument* geldt het adviesrecht altijd als sprake is van het geheel afbreken van het monument. Dat wordt namelijk altijd als ingrijpend gezien voor het monument. Bij gedeeltelijke afbraak geldt het adviesrecht als die gedeeltelijke afbraak van ingrijpende aard is voor de monumentale waarden van het monument. Dit is aan de orde bij afbraak van een groot of belangrijk deel van het monument, waarbij sprake is van een substantiële aantasting of wijziging van het monument. Het gaat dan bijvoorbeeld om het slopen:

- van een gevel als gevolg van bouwvalligheid,
- van de inwendige structuur van een monument, zoals het verwijderen van de brandmuur tussen woon- en bedrijfsgedeelte van een boerderij of wijziging van de interne structuur van een grachtenpand of herenhuis,
- van het woon- of bedrijfsgedeelte van een boerderij,
- na brand, of
- ten behoeve van herbouw ter plaatse.

Eerste lid, onder b, onderdeel 2

Bij het *ingrijpend wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan* geldt het adviesrecht als de gevolgen van dat wijzigen voor de monumentale waarden van het monument vergelijkbaar zijn met de gevolgen van het slopen van het monument. Dit betekent dat er sprake moet zijn van een

substantiële aantasting of wijziging van het monument door de voorgenomen werkzaamheden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:
– ingrijpende structurele wijzigingen van het casco en de schil (dat wil zeggen muren, kap, balklagen, gevels), zoals het aanbrengen van liften en nieuwe trappenhuizen,
– het wijzigen van de dakbedekking, zoals het vervangen van een rieten dak door een schroef- of pannendak, het vervangen van oud-Hollandse pannen door moderne en het wijzigen van een Maasdekking in een Rijndekking (of andersom),
– restauratie van een monument, waarbij aspecten als fundering, casco, dakbedekking of integrale aanpak van het metselwerk aan de orde komen en waarbij bouwfysische maatregelen of grootschalige vervanging van historische materialen plaatsvinden,
– het plaatsen van een grootschalige aan-, uit- of opbouw,
– het dichtbouwen of overkappen van binnenplaatsen,
– het verwijderen van (onderdelen van) historische interieurs, zoals stucplafonds, wandbespanningen, lambriseringen en wandkasten, of
– het ingrijpend wijzigen van de structuur van een beschermde tuin- of parkaanleg, bijvoorbeeld door het verleggen van het beloop van een historisch padenpatroon, het egaliseren van het reliëf, het verharden van het terrein, het bouwen in een zichtas en het kappen van een bomenlaan zonder herplant.

Eerste lid, onder b, onderdeel 3

Bij het *reconstrueren van het monument of een belangrijk deel daarvan* gaat het om werkzaamheden waarbij de huidige staat van het monument of een belangrijk deel daarvan wordt teruggebracht naar een (al dan niet veronderstelde) eerdere staat. Hierbij gaan doorgaans monumentale waarden verloren Ook hier gaat het om een substantiële aantasting of wijziging van het monument die de monumentale waarden wezenlijk raakt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan:
– het herbouwen van een verdwenen toren aan een kerk,
– het opbouwen van een ruïne,
– het reconstrueren van een gevel, bijvoorbeeld door het vervangen van de 19e-eeuwse vensters door vensters in 18e-eeuwse vorm,
– het terugbrengen van een wel of niet veronderstelde eerdere staat van een interieur (inclusief kleurstelling),
– het terugbrengen van een eerdere staat van een parkaanleg, of
– het completeren van een incomplete molen.

Eerste lid, onder b, onderdeel 4

Bij het *wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan voor een gebruiksverandering* gaat het om wijzigingen van het monument of een belangrijk deel daarvan met het oog op veranderend gebruik. Ook hier moet het gaan om wijzigingen die ingrijpende gevolgen hebben voor de monumentale waarden. Dit is ten opzichte van wat voorheen in artikel 6.4 van het Besluit omgevingsrecht werd geregeld, verduidelijkt. Het gebruik en de staat van een monument zijn nauw met elkaar verweven. Een wijziging van deze twee-eenheid kan direct ingrijpen in de reden van de aanwijzing als rijksmonument. Dit geldt ook voor monumenten waarvan het gebruik al vaker is gewijzigd. Ook die zichtbare gelaagdheid draagt immers bij aan de monumentale waarde.
Hier is overigens niet bedoeld het voornemen tot wijziging van een functie zoals toegedeeld in het omgevingsplan. Het gaat hier zoals al opgemerkt om het wijzigen van het monument of een belangrijk deel daarvan met het oog op veranderend gebruik. Het verbouwen van een villa tot appartementen heeft wellicht geen wijziging van het omgevingsplan tot gevolg, maar kan wel grote invloed op de monumentale waarden hebben. Andere voorbeelden van gevallen waarin dit onderdeel van belang is, zijn:
– het transformeren van een kerk ten behoeve van een sociaal-culturele functie, een kantoorfunctie of een woonfunctie,
– het bewoonbaar maken van het bedrijfsgedeelte van een boerderij,
– het samenvoegen van woon-winkelpanden tot één appartementencomplex, of
– het verbouwen van een voormalige fabriek tot appartementencomplex.

Eerste lid, onder b, onderdeel 5

Bij het *verplaatsen van het monument of een belangrijk deel daarvan* gaat het zoals hiervoor al opgemerkt om een activiteit die voorheen altijd tot het slopen van het monument is gerekend. Zoals ook opgemerkt in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.81 van het Besluit kwaliteit leefomgeving over de beoordelingsregels voor een rijksmonumentenactiviteit, gaat het bij verplaatsing van het monument of een belangrijk deel daarvan altijd om een ingrijpende activiteit, vanwege de hechte band met de historische plek. Bij de verplaatsing van een belangrijk deel van een monument als hier bedoeld, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de verplaatsing van een orgel uit een als rijksmonu-

ment beschermde kerk naar een ander gebouw. Omdat het verplaatsen van een monument ook zonder sloop mogelijk is, is deze activiteit voor alle duidelijkheid nu in een afzonderlijk onderdeel opgenomen.

Artikel 3.23 (advies en instemming door Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Het eerste en tweede lid van dit artikel bevat een recht van advies en instemming voor de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Dit recht van advies en instemming is in de plaats gekomen van de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om ontheffing van het Bouwbesluit 2012 te verlenen op grond van artikel 7 van de Woningwet. Omdat landelijke uniformiteit van nieuwbouweisen uitgangspunt is, kan het bevoegd gezag in een concreet geval alleen afwijking van de nieuwbouweisen toestaan na advies en instemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het recht van advies en instemming heeft betrekking op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit voor zover het voornemen bestaat om bij de beslissing op die aanvraag in een voorschrift van de omgevingsvergunning op grond van artikel 4.5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving af te wijken van een regel uit hoofdstuk 4 van dat besluit, dat betrekking heeft op nieuwbouw. In artikel 4.5, tweede en derde lid, van dat besluit, is nader bepaald dat afwijken alleen versoepelen kan inhouden of de concrete invulling zoals bepaald in een tweetal nader genoemde artikelen. Naast artikel 4.5 bevat het Besluit bouwwerken leefomgeving in artikel 4.6 een afzonderlijke bepaling voor het afwijken van regels uit hoofdstuk 4 van dat besluit ingeval sprake is van het vernieuwen na sloop waarbij alleen de oorspronkelijke fundering resteert. Daarbij is bepaald dat afwijken alleen versoepelen kan inhouden. Op het afwijken van een regel op grond van artikel 4.6 van het Besluit bouwwerken leefomgeving is het recht van advies en instemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet van toepassing. Een situatie als hier bedoeld, kan zich bijvoorbeeld voordoen na een calamiteit zoals een brand. In dat geval kan versoepeling van de nieuwbouweisen het realiseren van nieuwe bebouwing beter mogelijk maken. Het zal hier in het algemeen gaan om herbouw van hetzelfde of een soortgelijk bouwwerk binnen de bestaande bebouwingsgrenzen. In die situatie is de extra waarborg die is gelegen in het recht van advies en instemming van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet nodig en kan het antwoord op de vraag of versoepeling van de nieuwbouweisen aanvaardbaar is volledig worden overgelaten aan het bevoegd gezag.

Het derde lid van dit artikel verklaart het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing op een aanvraag om een maatwerkvoorschrift om af te wijken van een regel als bedoeld in het eerste lid, als voor de bouwactiviteit geen omgevingsvergunning is vereist.

Artikel 3.24 (advies en instemming door Onze Minister) [artikelen 16.15 en 16.16 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de gevallen waarin de minister van Infrastructuur en Milieu het recht van advies en instemming heeft voor een aanvraag om een omgevingsvergunning. Hiervan kan op grond van artikel 3.14, eerste lid, van dit besluit alleen sprake zijn als de minister van Infrastructuur en Milieu voor die aanvraag niet zelf bevoegd gezag is.

Eerste lid, onder a, b, onderdeel 2, en onder c, en tweede lid

De minister van Infrastructuur en Milieu heeft het recht van advies en instemming voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor de in het eerste lid, onder a, b, onderdeel 2, en c, genoemde activiteiten. Als voor deze activiteiten een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning zou zijn ingediend, zou de minister van Infrastructuur en Milieu hiervoor zelf bevoegd gezag zijn geweest. Het gaat hier om wateractiviteiten met betrekking tot een oppervlaktewater, waterkering of ander waterstaatswerk in beheer bij het Rijk, zoals aangewezen in artikel 2.1 van dit besluit, een ontgrondingsactiviteit in een rijkswater, anders dan in het winterbed van een rivier, waarbij minder dan 100.000 m^3 *in situ* wordt ontgraven en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk, de luchthaven Schiphol, een overige burgerluchthaven van nationale betekenis, of een hoofdspoorweg. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.9, eerste lid, over de bevoegdheidsverdeling voor de enkelvoudige aanvragen.

Eerste lid, onder b, onderdeel 1, en tweede lid

Daarnaast heeft de minister van Infrastructuur en Milieu het recht van advies en instemming over omgevingsvergunningen voor ontgrondingsactiviteiten in het winterbed van een tot de rijkswateren behorende rivier. Dit vloeit voort uit de verantwoordelijkheid van de minister voor Infrastructuur en

Milieu voor het waterstaatkundig beheer van deze rivieren. Ontgrondingen kunnen grote invloed hebben op het waterbergend vermogen van een rivier. De oude Ontgrondingenwet kende daarom de constructie dat gedeputeerde staten vergunningen voor deze activiteiten in overeenstemming met de minister van Infrastructuur en Milieu verleenden. Deze regeling is nu omgezet in een recht van advies en instemming.

Artikel 3.25, in samenhang met bijlage III, onder 1 (advies door bestuur veiligheidsregio) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel, in samenhang met bijlage III, onder 1, heeft betrekking op de adviesrechten voor het bestuur van de veiligheidsregio voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten.

Bij de aanwijzing van deze adviesrechten in bijlage III, onder 1, is als uitgangspunt genomen een beleidsneutrale omzetting van de adviesrechten voor het bestuur van de veiligheidsregio uit het Besluit omgevingsrecht en het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Uitzondering hierop is het adviesrecht voor spoorwegemplacementen. Dit adviesrecht is niet overgenomen, omdat gewerkt wordt aan nieuwe regels voor spoorwegemplacementen. Beoogd is om de regeling over de rol van de veiligheidsregio daarbij op een later moment – bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet of een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur – op te nemen in dit besluit.

De adviesrechten van het bestuur van de veiligheidsregio gaan over de vanuit het oogpunt van brandpreventie en rampenbestrijding van belang zijnde vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Het betreft onder andere het exploiteren van een Seveso-inrichting, een grote diversiteit aan activiteiten met betrekking tot opslag van stoffen, bijvoorbeeld in tanks of verpakking, het opslaan van vuurwerk en het opslaan van kunstmest. Als een adviesrecht op grond van het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit besluit, pas bestond bij overschrijding van een bepaalde drempelwaarde en de milieubelastende activiteit op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving nu ook onder die drempelwaarde al vergunningplichtig is, is de drempelwaarde uit het destijds geldende recht voor het adviesrecht overgenomen.

Een nuancering op het uitgangspunt van de beleidsmatig neutrale omzetting is dat de systematiek voor de aanwijzing van vergunningplichtige milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving is gewijzigd ten opzichte van de Wet milieubeheer, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Besluit omgevingsrecht. Zo is de inrichting niet langer aangrijppunt voor de vergunningplicht. Vaak is de vergunningplicht in het Besluit activiteiten leefomgeving gekoppeld aan het exploiteren van een ippc-installatie of een andere milieubelastende installatie. Voor de milieubelastende activiteiten waarvoor het bestuur van de veiligheidsregio een adviesrecht heeft is dat veelal anders omdat de vergunningplicht daar is gekoppeld aan de eenheid waarin wordt opgeslagen, zoals een koelinstallatie, opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt. Dit beperkt het bestuur van de veiligheidsregio echter niet bij de invulling van zijn adviesrecht want net zoals bij de adviesrechten met betrekking tot een inrichting op grond van het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit besluit, kan het bestuur andere activiteiten in de nabijheid van de betrokken opslageenheid bij zijn advisering betrekken.

Het Besluit activiteiten leefomgeving legt bij de aanwijzing van de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten geen uitdrukkelijke koppeling met zogeheten insluitsystemen waarin zich stoffen bevinden. De aanwezigheid van een dergelijk insluitsysteem binnen een inrichting was onder het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit besluit de voorwaarde voor de toepassing van een aantal van de adviesrechten van het bestuur van de veiligheidsregio. Onder een 'insluitsysteem' pleegt te worden verstaan een of meer toestellen, waarvan de eventuele onderdelen blijvend met elkaar in open verbinding staan en die bestemd zijn om een of meer stoffen te omsluiten, waarbij een verlies van inhoud niet leidt tot het vrijkomen van significante hoeveelheden stoffen uit andere toestellen. In het Besluit activiteiten leefomgeving is uitgangspunt geweest dat de vertaling van dit begrip naar de begrippen koelinstallatie, opslagtank, tankcontainer en verpakking die als opslagtank wordt gebruikt, in beginsel alle in de praktijk voorkomende insluitsystemen omvat. Voor zover dat niet het geval is, gaat het om insluitsystemen bij milieubelastende activiteiten die al om andere redenen als vergunningplichtig zijn aangewezen. Met het oog op deze laatste categorie voorziet onderdeel x in een afzonderlijk adviesrecht voor het bestuur van de veiligheidsregio, dat betrekking heeft op elke andere vergunningplichtige milieubelastende activiteit uit hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving waarbij gebruik wordt gemaakt van een insluitsysteem, niet zijnde een koelinstallatie, opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt, in een aantal nader omschreven gevallen.

Op basis van een van de stelselherziening losstaande beleidswijziging, is het adviesrecht van het bestuur van de veiligheidsregio met betrekking tot tankstations verruimd (onderdeel v). Waar dit

adviesrecht in het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit besluit alleen betrekking had op LPG-tankstations, geldt het nu ook voor tankstations waar met LNG of waterstof wordt getankt. Het gebruik van relatief nieuwe brandstoffen zoals LNG en waterstof is in opmars. De veiligheidsrisico's die kunnen optreden bij het tanken van deze stoffen rechtvaardigen net als bij LPG een adviesrecht voor het bestuur van de veiligheidsregio.

Voor een goed begrip van de reikwijdte van de adviesrechten van het bestuur van de veiligheidsregio is het tot slot van belang dat deze moeten worden gelezen in samenhang met de artikelen uit hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving waaraan die adviesrechten zijn gekoppeld. Vooral de artikelen in dat hoofdstuk waarin de milieubelastende activiteiten zijn aangewezen, welke activiteiten vervolgens geheel of gedeeltelijk als vergunningplichtig zijn aangewezen, zijn in hun omschrijving van de milieubelastende activiteit vaak dusdanig uitgebreid dat de inhoud van deze artikelen in het bestek van de aanwijzing van de adviesrechten niet volledig kon worden overgenomen. Bij die aanwijzing is er daarom veelal voor gekozen om de kern van de vergunningplichtige activiteit te benoemen, met daarbij, voor zover van toepassing, de drempelwaarde waarboven het adviesrecht van toepassing is. Voor een volledig beeld van de gevallen waarin het adviesrecht van toepassing is, is het daarom nodig om dat in samenhang met de van toepassing zijnde artikelen uit hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving te bezien.

Artikel 3.26 in samenhang met bijlage III, onder 2 (advies door inspecteur-generaal leefomgeving en transport) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel, in samenhang met bijlage III, onder 2, heeft betrekking op de adviesrechten voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten, die onder de Wet algemene bepalingen omgevingrecht en het Besluit omgevingsrecht waren toegekend aan de inspecteur. Onder inspecteur werd verstaan een inspecteur van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Gelet op de organisatiestructuur van de ILT dienen deze adviesrechten te worden toegekend aan de inspecteur-generaal leefomgeving en transport. Dit is de inspecteur-generaal, bedoeld in artikel 1, tweede lid, van het Instellingsbesluit Inspectie Leefomgeving en Transport. Het onderhavige artikel voorziet in deze toekenning en bevat dus in zoverre een wijziging ten opzichte van het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit besluit. Aan de adviesrechten van de inspecteur-generaal leefomgeving en transport ligt artikel 16.15, derde lid, onder b, van de Omgevingswet ten grondslag.

Bij de aanwijzing van de adviesrechten in bijlage III, onder 2, is als uitgangspunt genomen een beleidsneutrale omzetting van de adviesrechten voor de inspecteur uit het Besluit omgevingsrecht. Dit uitgangspunt kon niet worden gevolgd als deze adviesrechten zijn gekoppeld aan activiteiten die in het Besluit activiteit leefomgeving niet langer als (afzonderlijke) vergunningplichtige milieubelastende activiteit zijn aangewezen. Om deze reden geldt er bijvoorbeeld niet langer een adviesrecht voor het vervaardigen van lijm, as en kool uit beenderen of huiden of voor het aanwezig hebben van een of meer elektromotoren of verbrandingsmotoren van een bepaalde omvang. Deze activiteiten worden in de praktijk echter veelal verricht als onderdeel van een activiteit waarvoor wel een adviesrecht geldt, zodat per saldo deze adviesrechten van de inspecteur-generaal leefomgeving en transport voldoende zijn gewaarborgd.

Daarnaast heeft de ILT haar adviesrechten beleidsmatig heroverwogen. Het pakket adviesrechten is door de jaren heen op basis van verschillende overwegingen gegroeid. Op basis van de huidige inzichten en een waardering van de nadelige gevolgen voor het milieu van de betrokken milieubelastende activiteiten is daaruit de conclusie getrokken dat een aantal adviesrechten kon vervallen, of nader kon worden ingeperkt. Deze conclusies zijn in dit besluit overgenomen. Adviesrechten die zijn vervallen betreffen bijvoorbeeld het exploiteren van sommige ippc-installaties in de voedingsmiddelenindustrie, het exploiteren van ippc-installaties in de papier- en textielindustrie en het exploiteren van een andere milieubelastende installatie voor het maken van auto's of van pleziervaartuigen. Een adviesrecht dat nader is ingeperkt betreft het exploiteren van een ippc-installatie voor het behandelen van afvalwater, opgenomen in onderdeel a van de aangewezen adviesrechten. Aan dat adviesrecht is ten opzichte van het recht zoals dat gold voor de inwerkingtreding van dit besluit toegevoegd de voorwaarde onder 2, inhoudende dat er sprake moet zijn van een ippc-installatie waar biogas wordt gewonnen.

De adviesrechten van de inspecteur-generaal leefomgeving en transport gaan in het algemeen over milieubelastende activiteiten met potentieel aanzienlijke gevolgen voor het milieu, afgezien van de aspecten brandpreventie en rampenbestrijding die zoals hiervoor opgemerkt in de toelichting bij artikel 3.25 van dit besluit leidend zijn bij het aanwijzen van de adviesrechten voor het bestuur van de veiligheidsregio. Naast het exploiteren van een Seveso-inrichting gaat het hier onder andere om het exploiteren van een grote diversiteit aan ippc-installaties, bijvoorbeeld in de metaal-, cement- en voedingsmiddelenindustrie. Net als bij de adviesrechten voor het bestuur van de veiligheidsregio geldt ook bij deze adviesrechten dat voor zover deze op grond van het recht zoals dat gold voor de

inwerkingtreding van dit besluit pas golden vanaf een bepaalde drempelwaarde en de milieubelastende activiteit op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving ook onder die drempelwaarde al vergunningplichtig is, die drempelwaarde uit het destijds geldende recht voor het adviesrecht is overgenomen. Omdat het hier om milieubelastende activiteiten gaat die veelal als zodanig al een grote omvang hebben, zoals bij een aantal ippc-installaties, wordt met het hanteren van een dergelijke drempelwaarde het grootschalige karakter van de activiteiten waar het hier om gaat nog eens benadrukt.

Tot slot geldt de opmerking aan het slot van de toelichting bij artikel 3.25 over de adviesrechten van het bestuur van de veiligheidsregio ook voor de adviesrechten van de inspecteur-generaal leefomgeving en transport. Ook voor een goed begrip van deze adviesrechten is het van belang dat zij worden gelezen in samenhang met de artikelen uit hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving waaraan zij zijn gekoppeld. Weliswaar zijn die artikelen, die vooral zijn opgenomen in afdeling 3.3 (complexe bedrijven) van het Besluit activiteiten leefomgeving, veelal minder uitgebreid dan de artikelen uit hoofdstuk 3 van dat besluit waaraan de adviesrechten van het bestuur van de veiligheidsregio zijn gekoppeld, maar ook binnen het bestek van de aanwijzing van de onderhavige adviesrechten kon de inhoud van die artikelen uit hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving soms niet volledig worden overgenomen.

Artikel 3.27 (advies door inspecteur-generaal der mijnen) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel wijst de gevallen aan waarin de inspecteur-generaal der mijnen een adviesrecht heeft voor aanvragen om een omgevingsvergunning. Dit doet zich voor bij een enkel- of meervoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit met betrekking tot een mijnbouwwerk als bedoeld in artikel 3.318 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Onder het regime van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht had de inspecteur-generaal der mijnen op grond van artikel 6.3, vierde lid, van het Besluit omgevingsrecht voor activiteiten als hier bedoeld ook een adviesrecht. Het betreft dus een beleidsneutrale omzetting.

Artikel 3.28 (advies over indirecte lozingen) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat het adviesrecht van het bestuursorgaan dat zorg draagt als beheerder voor een zuiveringtechnisch werk of een oppervlaktewaterlichaam met betrekking tot de indirecte lozingen die daarop plaatsvinden. De beheerder adviseert over de aanvraag met betrekking tot de milieubelastende activiteit, die de indirecte lozing omvat. Dit adviesrecht komt in de plaats van het nagenoeg gelijkluidende adviesrecht met betrekking tot indirecte lozingen uit artikel 2.26 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Dat artikel kende nog de mogelijkheid voor de beheerder om zijn advies bindend te verklaren als het behalen van de kwaliteitsdoelstellingen voor het oppervlaktewater of de doelmatige werking van de waterzuivering in gevaar kwam. Deze optie is in de Omgevingswet niet teruggekomen, de Omgevingswet biedt er geen grondslag voor. Wel is het vorderingsrecht van de beheerder in geval van calamiteiten versterkt in de Omgevingswet. Dit betreft artikel 19.4, derde lid, van de Omgevingswet. Bovendien zijn de waterschappen bevoegd om zelf toezichthouders aan te wijzen voor indirecte lozingen op het vuilwaterriool. Dit vloeit voort uit de artikelen 18.6 en 19.4 van de Omgevingswet.

Artikel 3.29 (advies na toepassing flexibiliteitsregeling bevoegd gezag) [artikel 16.15 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat het bestuursorgaan dat zijn bevoegdheid om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen aan een ander bestuursorgaan heeft overgedragen met behulp van de flexibiliteitsregeling, adviesrecht heeft over de beslissing op die aanvraag door dat andere bestuursorgaan, voor zover die aanvraag betrekking heeft op de activiteit of activiteiten die bepalend zijn geweest voor de aanwijzing van dat bestuursorgaan als bevoegd gezag. Een adviesrecht als hier bedoeld was ook al opgenomen in artikel 6.17 van de Waterwet. Dat artikel ligt aan de flexibiliteitsregeling voor bevoegd gezag ten grondslag. Het onderhavige artikel geldt in aanvulling op de bepalingen over delegatie uit hoofdstuk 10 van de Algemene wet bestuursrecht, die eveneens van toepassing zijn op de overdracht van bevoegdheden op grond van de flexibiliteitsregeling.

Artikel 3.30 (instemming niet vereist) [artikel 16.16, derde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat het bestuursorgaan dat een recht van instemming heeft gevallen kan aanwijzen waarin instemming niet is vereist. Het gaat hier om de aanwijzing van categorieën gevallen bij afzonderlijk besluit, waarvoor het bestuursorgaan op voorhand afziet van het recht om instemming te verlenen. Artikel 6.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht bevatte een vergelijkbare mogelijkheid voor de gemeenteraad om categorieën van gevallen aan te wijzen waarin een verklaring van geen

bedenkingen niet was vereist. Overigens kan het bestuursorgaan ook in een concreet geval in een uitgebracht advies bepalen dat instemming niet is vereist. Deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 16.16, vierde lid, van de Omgevingswet zelf.

Artikel 3.31 (gronden onthouden instemming) [artikel 16.17 van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat alleen gronden voor het onthouden van instemming in een tweetal specifieke situaties. Voor de overige gevallen bestaat het voornemen om een algemene regeling op te nemen, die niet per activiteit is gespecificeerd. Gebleken is dat artikel 16.17 van de Omgevingswet geen voldoende wettelijke grondslag biedt voor de regeling zoals voor deze overige gevallen voorzien. Het voornemen bestaat daarom om die grondslag bij de Invoeringswet Omgevingswet te verbreden. Het is de bedoeling dat op basis van die grondslag in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet in de aanwijzing van gronden voor deze 'overige gevallen' zal worden voorzien.

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat gedeputeerde staten hun instemming in de door hen zelf op grond van artikel 16.15, vierde lid, onder b, aangewezen gevallen, alleen mogen onthouden wanneer sprake is van strijd met een provinciaal belang. Dit provinciale belang moet zijn aangegeven in een openbaar document. Verder geldt het vereiste dat het provinciebestuur dat belang niet met inzet van andere aan hem toekomende bevoegdheden moet kunnen beschermen.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn instemming met betrekking tot een op grond van artikel 4.5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving te stellen vergunningvoorschrift of maatwerkvoorschrift om af te wijken van een regel uit hoofdstuk 4 van dat besluit, alleen mag onthouden als geen sprake is van een bijzonder geval dat dit afwijken rechtvaardigt. Deze toets door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties of sprake is van een 'bijzonder geval' is een voortzetting van het in artikel 7 van de Woningwet neergelegde criterium voor het door hem verlenen van een ontheffing van het Bouwbesluit 2012 (zie hierover ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.23 van dit besluit). Het criterium van een 'bijzonder geval' brengt tot uitdrukking dat landelijke uniformiteit van nieuwbouweisen uitgangspunt is en dat afwijking daarvan slechts bij hoge uitzondering aan de orde is.

Hoofdstuk 4 Projectprocedure

Afdeling 4.1 Voornemen en voorkeursbeslissing

Artikel 4.1 (inhoud en kennisgeving voornemen) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In aanvulling op artikel 5.47 van de Omgevingswet en op grond van artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet bevat het eerste lid enkele onderwerpen die moeten worden opgenomen in het voornemen om een verkenning uit te voeren in het kader van de projectprocedure. Deze onderwerpen zijn deels ontleend aan artikel 2 van de Tracéwet. Ten eerste moet het voornemen een beschrijving bevatten van de opgave in de fysieke leefomgeving die zal worden verkend. Ten tweede wordt de uitvoering van de verkenning beschreven. Hier moet worden aangegeven welke alternatieven in ieder geval tijdens de verkenning zullen worden onderzocht. Een vermelding van de termijn waarbinnen de verkenning zal plaatsvinden moet ook worden opgenomen in het voornemen. Tot slot moet worden vermeld wie het bevoegd gezag is, zodat voor iedereen duidelijk is waar de verantwoordelijkheid voor het project ligt en waar derden terecht kunnen met mogelijke oplossingen voor de opgave in de fysieke leefomgeving. Hierbij kan ook worden vermeld wie de initiatiefnemer is of, als dat het geval is, dat het bevoegd gezag ook initiatiefnemer is.

Tweede lid

Op grond van artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder d, in samenhang met 16.88, tweede lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet, worden enkele eisen gesteld aan de kennisgeving van het voornemen. Hierbij wordt aangesloten bij artikel 3:12, eerste en tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Dit brengt mee dat bij de kennisgeving kan worden volstaan met een weergave van de zakelijke inhoud van het voornemen. Het tweede lid van artikel 3:12 van de Algemene wet bestuursrecht geeft aan waar de kennisgeving gepubliceerd moet worden, namelijk 'in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze'. Wanneer het om een project van

het Rijk gaat, zal de kennisgeving in ieder geval in de Staatscourant moeten worden geplaatst. In artikel 12.4, aanhef en onder f, van dit besluit is het voornemen bovendien aangewezen als omgevingsdocument, waardoor elektronische beschikbaarheid van de gehele inhoud van het voornemen verzekerd is.

Artikel 4.2 (participatie) [artikel 5.47, vijfde lid, van de Omgevingswet]

Artikel 5.47, vierde lid, van de Omgevingswet verplicht het bevoegd gezag om bij de voorbereiding van een projectbesluit in een vroegtijdig stadium – uiterlijk bij aanvang van de verkenning – aan te geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen zullen worden betrokken. Het bevoegd gezag geeft dit aan in een kennisgeving. Artikel 4.2 van dit besluit bevat nadere regels over de inhoud en de vorm van deze kennisgeving. Daarnaast is naar aanleiding van de motie van het lid Smaling[108], die is gericht op het bereiken van een gelijk speelveld, een derde lid toegevoegd over het verstrekken van informatie. Voor een uitgebreidere toelichting op participatie wordt verwezen naar paragraaf 3.4 en 4.4.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt welke onderwerpen in ieder geval beschreven moeten worden. Allereerst moet duidelijk worden gemaakt wie waarover en op welk(e) moment(en) kan deelnemen aan het participatieproces. Daarnaast geeft het bevoegd gezag aan wie zorg draagt voor een goed verloop van deze vroegtijdige participatie. De bepaling richt zich in het bijzonder op de situatie dat sprake is van een andere initiatiefnemer dan het bevoegd gezag. In dat geval zal er in onderling overleg een rolverdeling moeten worden gemaakt tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. In de kennisgeving wordt ook aangegeven waar aanvullende informatie beschikbaar is of in de loop van de procedure beschikbaar komt.

Tweede lid

Het tweede lid gaat in op de kennisgeving. De vormgeving van de kennisgeving en de wijze waarop de kennisgeving wordt gepubliceerd worden niet voorgeschreven. De kennisgeving kan worden gerealiseerd op een wijze die het bevoegd gezag het meest geschikt acht, waarbij ernaar wordt gestreefd om op efficiënte wijze een zo breed mogelijk publiek te bereiken. Hierbij kan de procedure voor kennisgeving van artikel 3.12 van de Algemene wet bestuursrecht worden gevolgd, maar dit is niet verplicht.

Derde lid

Dit lid regelt dat bij het betrekken van burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen, de benodigde informatie op een toegankelijke manier beschikbaar wordt gesteld. Dit is van belang omdat derde partijen alleen als zij over de relevante informatie beschikken, op een zinvolle manier een bijdrage kunnen leveren aan het proces.

Het artikel schrijft niet nader voor om welke informatie het gaat, omdat dat per project kan verschillen. Het bevoegd gezag zal een afweging moeten maken welke informatie ten behoeve van een zinvolle participatie beschikbaar moet worden gesteld. Het gaat uiteraard niet alleen om de informatie die al bij de start van de verkenning beschikbaar is, maar ook om informatie die gedurende de procedure wordt vergaard. Zo zullen in ieder geval mogelijke oplossingen die zijn aangedragen op grond van artikel 5.47, derde lid, van de Omgevingswet ter beschikking van betrokkenen moeten worden gesteld, evenals mogelijk daarover uitgebrachte adviezen.

Het kan voorkomen dat zich onder de benodigde informatie voor participatie, informatie bevindt waarvan de beschikbaarstelling op grond van de Wet openbaarheid van bestuur achterwege zou behoren te blijven (bijvoorbeeld bedrijfsgegevens die vertrouwelijk zijn medegedeeld door een private initiatiefnemer). Artikel 10 van die wet is dan ook van overeenkomstige toepassing verklaard.

Ook de wijze waarop de informatie beschikbaar moet worden gesteld, kan per project verschillen. Zo zal informatie veelal op een toegankelijke wijze beschikbaar kunnen worden gesteld door ze op een website te plaatsen, maar kan ook worden gekozen voor fysieke terinzagelegging van informatie op een voor het publiek toegankelijke plaats. Uit het eerste lid volgt dat van de gekozen locatie – een website en/of een fysieke locatie – melding gemaakt wordt in de kennisgeving participatie.

Dat het bevoegd gezag zorg draagt voor de beschikbaarstelling van de benodigde informatie, wil niet

[108] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 76.

zeggen dat het altijd zelf uitvoering geeft aan het beschikbaar stellen. Indien sprake is van een andere initiatiefnemer dan het bevoegd gezag kan immers bij de rolverdeling zijn afgesproken dat de initiatiefnemer het beschikbaar stellen van informatie in het kader van participatie ter hand neemt.

Artikel 4.3 (verplichte voorkeursbeslissing) [artikel 5.47, tweede lid, van de Omgevingswet]

Artikel 5.47, tweede lid, van de Omgevingswet verplicht tot het bij algemene maatregel van bestuur aanwijzen van de gevallen waarbij de voorkeursbeslissing een verplicht te nemen stap is in de projectprocedure. Artikel 4.3 van dit besluit geeft hier gevolg aan.

De gevallen waarvoor een voorkeursbeslissing verplicht is, komen overeen met de gevallen die zijn aangewezen in artikel 2, vierde lid, van de Tracéwet, maar voor de terminologie is aangesloten bij artikel 5.46 van de Omgevingswet. Zo is van een verplichte voorkeursbeslissing ten eerste sprake bij de aanleg van een autoweg, autosnelweg, spoorweg of vaarweg. Dit is ook het geval wanneer een weg wordt uitgebreid met meer dan twee rijstroken, als daarbij twee knooppunten of aansluitingen met elkaar worden verbonden, zodat capaciteit wordt toegevoegd aan de weg. Het enkel aanleggen van een weefstrook valt hier bijvoorbeeld niet onder. De laatste categorie betreft het uitbreiden met meer dan twee sporen van een spoorweg waarbij twee aansluitingen met elkaar worden verbonden. De achterliggende gedachte is ook hier dat dit gepaard gaat met uitbreiding van capaciteit. Dat het alleen gaat om auto-, spoor- en vaarwegen met nationaal belang, waarvoor de minister bevoegd gezag is, volgt uit de aanhef van het artikel.
De voorkeursbeslissing is alleen verplicht voor de opgave of de te verkennen oplossingen of alternatieven die in het voornemen zijn genoemd. Wanneer nadat kennis is gegeven van het voornemen, dus op een later moment in de procedure (bijvoorbeeld wanneer dit als mogelijke oplossing wordt aangedragen in het kader van participatie) sprake is van een nieuw alternatief, is een voorkeursbeslissing niet verplicht. Ook niet als de oplossing – in afwijking van het voornemen – bestaat uit een van de in dit artikel aangewezen projecten. Wel kan het bevoegd gezag dan de keuze maken om vrijwillig een voorkeursbeslissing te nemen.

Artikel 4.4 (inhoud voorkeursbeslissing) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet]

In aanvulling op artikel 5.49 van de Omgevingswet en op grond van artikel 16.88, eerste lid, onder d, van de Omgevingswet worden in dit artikel eisen gesteld aan de inhoud van de voorkeursbeslissing.

Eerste lid

Uit het eerste lid vloeit voort dat het bevoegd gezag gemotiveerd aangeeft welke mogelijke oplossing de voorkeur heeft van het bevoegd gezag. Uit artikel 5.49 van de wet volgt dat kan worden gekozen voor de uitvoering van een project, al dan niet in combinatie met een ander project, voor een oplossing zonder project of voor het niet uitwerken van een oplossing. In de voorkeursbeslissing wordt in ieder geval onderbouwd hoe de voorkeur bijdraagt aan het oplossen van de opgave. Als de voorkeur wordt uitgesproken voor de uitvoering van een project, wordt aangegeven wat het project zal inhouden.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid zal in de voorkeursbeslissing gemotiveerd moeten worden aangegeven hoe het bevoegd gezag de omgeving heeft betrokken bij de verkenning, met speciale aandacht voor aangedragen oplossingen en eventueel daarbij uitgebrachte adviezen door deskundigen. In artikel 5.51 van de wet wordt dezelfde eis gesteld aan de inhoud van het projectbesluit. Wanneer het projectbesluit vooraf wordt gegaan door een voorkeursbeslissing, moet het bevoegd gezag echter in die fase al ingaan op de wijze waarop is omgegaan met participatie.

Afdeling 4.2 Projectbesluit

Artikel 4.5 (inhoud projectbesluit) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

In aanvulling op de artikelen 5.51 en 5.52 van de Omgevingswet bevat dit artikel enkele inhoudseisen voor het projectbesluit. Deze eisen houden in dat het bevoegd gezag aangeeft hoe het project eruit zal komen te zien en welke, al dan niet tijdelijke, voorzieningen en maatregelen zullen worden getroffen om het project te kunnen realiseren. Bij maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om het project te realiseren kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanleg van kunstwerken of een tijdelijke bouwweg. Maatregelen die nodig zijn om de nadelige gevolgen van het project ongedaan te maken, te beperken of te compenseren kunnen bijvoorbeeld zijn geluidschermen of het toepassen van stil asfalt,

het aanleggen of verlengen van een ecopassage of het treffen van maatregelen in het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Het gaat niet alleen om de maatregelen en voorzieningen waarvoor het projectbesluit als vergunning geldt. Ook maatregelen en voorzieningen waarvoor geen vergunning nodig is worden op grond van dit artikel in het projectbesluit vermeld, evenals maatregelen en voorzieningen waarvoor het bevoegd gezag voornemens is in een later stadium vergunning aan te vragen.

Artikel 4.6 (aanwijzing andere besluiten) [artikel 5.52, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In het eerste lid van deze bepaling worden de zogeheten 'externe besluiten' aangewezen. Dit zijn besluiten die niet op grond van de Omgevingswet worden genomen, maar wel meegenomen kunnen worden in het projectbesluit als het bevoegd gezag dit expliciet in het projectbesluit aangeeft. Met deze bepaling wordt invulling gegeven aan artikel 5.52, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet. De besluiten die zijn aangewezen zijn het verkeersbesluit op grond van de Wegenverkeerswet 1994 en de onttrekking van een weg aan de openbaarheid op grond van de Wegenwet. Het voornemen is om in de Invoeringswet Omgevingswet aan artikel 8 van de Wegenwet een lid toe te voegen zodat deze regeling niet in strijd komt met de bevoegdheidsverdeling voor het onttrekken van een weg aan de openbaarheid in die wet.

Tweede en derde lid

In het tweede en derde lid worden de regels aangewezen die het bevoegd gezag in acht moet nemen. De overlegverplichtingen en procedurele regels uit de oorspronkelijke wettelijke regelingen zijn niet van toepassing.

Artikel 4.7 (advies en instemming andere besluiten) [artikel 16.20 van de Omgevingswet]

Eerste en tweede lid

Op grond van het eerste en tweede lid van dit artikel is het oorspronkelijk bevoegd gezag bevoegd tot het geven van advies of advies met instemming over het externe besluit dat onderdeel is van het projectbesluit. Deze bepaling is vergelijkbaar met artikel 16.20 van de Omgevingswet.

Hoofdstuk 5

[Gereserveerd]

Hoofdstuk 6 Grondexploitatie

Artikel 6.1 (kostenverhaalplichtige activiteiten) [12.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

De in artikel 6.1 opgenomen activiteiten komen overeen met de kostenverhaalplichtige activiteiten onder de Wet ruimtelijke ordening, zoals aangewezen in artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening. Het betreft activiteiten waarbij een initiatiefnemer bouwactiviteiten gaat verrichten. De terminologie is aangepast aan de terminologie van de Omgevingswet en het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Wanneer op een locatie een of meer van deze activiteiten kan of kunnen worden verricht, worden de kosten verhaald die het bevoegd gezag maakt voor de aanleg van openbare voorzieningen en andere kostensoorten die op grond van de Omgevingswet daarvoor zijn aangewezen. De kostensoorten die bij activiteiten als bedoeld in artikel 6.1 van dit besluit kunnen worden verhaald, zijn op grond van artikel 6.3 in bijlage IV bij dit besluit aangewezen.

Onderdeel a

De activiteit bouw van een of meer gebouwen met een woonfunctie, genoemd onder a, komt overeen met de activiteit, aangewezen in artikel 6.2.1, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening. De activiteit is van toepassing vanaf de bouw van één woning. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid draagt ook de eigenaar van één kavel zijn deel bij. Hij heeft immers dezelfde soort profijt van de voorzieningen die worden getroffen als de andere eigenaren met meer kavels. Wanneer die eigenaar niet zou behoeven te betalen, dan zouden zijn kosten drukken op de andere eigenaren of het bevoegd gezag. Voorts zou bij een ondergrens van één woning een gemeente die honderden vrije

kavels wil realiseren daarvoor in het geheel geen kostenverhaal meer kunnen plegen. Op die manier zou het systeem voor kostenverhaal onvolledig zijn. Bovendien leidt een ondergrens van meerdere woningen gemakkelijk tot handhavingsproblemen leiden. Bij de bouw van een aantal eengezinswoningen is het niet moeilijk om de eigendom te splitsen in eenheden die onder de drempel voor kostenverhaal zouden vallen.

Onderdeel b

De activiteit bouw van een of meer hoofdgebouwen, genoemd onder b, komt overeen met de activiteit, aangewezen in artikel 6.2.1, aanhef en onder b, van het Besluit ruimtelijke ordening. Bij percelen voor bedrijfsbebouwing en maatschappelijke functies is van belang dat de activiteit een hoofdgebouw betreft. Ondergeschikte bouwwerken spelen geen rol voor het kostenverhaal. Het begrip 'hoofdgebouwen ' moet dus worden uitgelegd in het licht van de doelstelling van deze bepaling, namelijk kostenverhaal. In het algemeen zal een eerste aanvraag om een omgevingsvergunning, die tot gevolg heeft dat het perceel in gebruik wordt genomen voor de nieuwe gebruiksfunctie, worden aangemerkt als een aanvraag voor een hoofdgebouw. Dat later waarschijnlijk nog een ander gebouw op het perceel gebouwd wordt, dat vervolgens als belangrijkste moet worden aangemerkt, doet daarbij niet ter zake. Als een eerste aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt ingediend, die tot gevolg heeft dat het perceel in gebruik wordt genomen voor de nieuwe gebruiksfunctie, behoort aan die aanvraag de exploitatiebijdrage voor het gehele perceel te worden verbonden.

Onderdeel c

De activiteit, uitbreiding van bestaande gebouwen (met ten minste 1000 m^2 bruto-vloeroppervlakte), of de realisatie van één of meer gebouwen met een woonfunctie in bestaande gebouwen kan aanleiding geven voor kostenverhaal. Deze bepaling komt overeen met de activiteit, aangewezen in artikel 6.2.1, aanhef en onder c, van het Besluit ruimtelijke ordening.

Onderdeel d

Ten opzichte van het Besluit ruimtelijke ordening is de activiteit, aangewezen onder d, een nieuwe activiteit waarvoor de verplichting tot kostenverhaal geldt. Het betreft de bouw van een gebouw, dat geen hoofdgebouw is, met ten minste 1000 m^2 bruto-vloeroppervlakte. Abusievelijk waren losstaande gebouwen (anders dan een hoofdgebouw) tot nog toe niet aangewezen als verhaalsplichtige activiteit, terwijl daarvoor wel kosten kunnen worden gemaakt. De gelegenheid is daarom benut om deze activiteit toe te voegen.

In het Besluit ruimtelijke ordening werd als bouwactiviteit aangewezen: de bouw van kassen met een oppervlakte van ten minste 1000 m^2 bruto-vloeroppervlakte. De activiteit is indertijd op verzoek van de Tweede Kamer[109] opgenomen. Hoewel de term 'kassen' als zodanig niet terugkeert in dit artikel, is het artikel er wel op van toepassing omdat een kas onder het begrip 'gebouw' valt zoals dit onder de Omgevingswet wordt gehanteerd (zie de bijlage bij het Besluit bouwwerken leefomgeving). Omdat onderdeel d van dit artikel ziet op de bouw van gebouwen met ten minste 1000 m^2 bruto-vloeroppervlakte brengt dit besluit geen verandering teweeg ten aanzien van het kostenverhaal vanwege de bouw van kassen.

Onderdelen e en f

De activiteiten, genoemd onder e en f, komen overeen met de activiteiten, aangewezen in artikel 6.2.1, aanhef en onder d en e, van het Besluit ruimtelijke ordening. Kostenverhaal kan ook aan de orde zijn bij verbouwingen van bestaande gebouwen voor een woonfunctie of een andere gebruiksfunctie. Een voorbeeld is de noodzaak om aanvullende parkeervoorzieningen of aanvullende bereikbaarheidsvoorzieningen aan te leggen. In dit besluit zijn de wijzigingen naar de volgende gebruiksfuncties opgenomen: van een andere gebruiksfunctie naar een woonfunctie, een kantoorfunctie, een winkelfunctie of een bijeenkomstfunctie voor het verstrekken van consumpties voor het gebruik ter plaatse. Dit laatste heeft tot gevolg dat de bijeenkomstfunctie, die in het BBL een bredere reikwijdte heeft, alleen op horeca ziet. Onverkorte toepassing van het begrip 'bijeenkomstfunctie' zou tot een verruiming leiden ten opzichte van de huidige situatie, welke verruiming niet wordt voorgestaan.

Om te voorkomen dat ook bij kleine wijzigingen exploitatieregels of exploitatievoorschriften moeten worden opgesteld, wat niet doelmatig is, is voorts een ondergrens gesteld van een aantal van 10 voor woningen en 1000 m^2 bruto-vloeroppervlakte voor de andere gebruiksfuncties.

[109] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 218, nr. 22

Artikel 6.2 (afzien van kostenverhaal) [12.1, vijfde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 12.1, vijfde lid, van de Omgevingswet. Dit artikel regelt dat het bevoegd gezag in de in dit artikel bedoelde gevallen *kan* besluiten om af te zien van kostenverhaal. Dit omdat in deze gevallen de kosten die met het kostenverhaal zijn gemoeid niet altijd opwegen tegen de te verhalen kosten. De in dit artikel opgenomen uitzonderingen komen overeen met die uit artikel 6.2.1a van het Besluit ruimtelijk ordening.

Onderdeel a

Onderdeel a betreft gevallen waarin de netto-opbrengsten van het exploitatieplan niet opwegen tegen de bestuurlijke kosten. Het gaat dan om de totale opbrengst van de op grond van het exploitatieplan bij de omgevingsvergunning te innen exploitatiebijdragen, waarvan de kosten die de aanvrager maakt mogen worden afgetrokken. Als sprake is van een bedrag dat hoger is dan het in onderdeel a genoemde bedrag, is het bevoegd gezag verplicht de kosten te verhalen.

Onderdeel b

In de situatie, bedoeld in onderdeel b, is geen sprake van, kosten voor het bouw- en woonrijp maken van gronden, maar veelal alleen van apparaatskosten die hiervoor worden gemaakt. Als het bevoegd gezag alleen zulke kosten maakt, kan het die kosten veelal verrekenen via de leges. Er is dan geen aanleiding om die kosten via dit hoofdstuk te verhalen.

Onderdeel c

In onderdeel c gaat het om voorzieningen waarvan het bevoegd gezag veelal de kosten ook na vaststelling van het ruimtelijk besluit nog zal kunnen verhalen via een overeenkomst. Voorbeelden zijn het maken van een inrit naar de openbare weg of een aansluiting op het riool.

Artikel 6.3, in samenhang met bijlage IV (verhaalbare kostensoorten) [12.1, eerste lid, aanhef en onder b, en 12.6, vierde lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

De kostensoorten die bij activiteiten als bedoeld in artikel 6.1 van dit besluit kunnen worden verhaald, zijn op grond van artikel 6.3 in bijlage IV bij dit besluit aangewezen.

De kostensoortenlijst is niet alleen van toepassing op het verhaal van kosten die binnen het gebied zijn gemaakt, maar ook op het verhalen van gebiedsoverstijgende kosten als het exploitatiegebied daar ten dele profijt van heeft, mits de kosten naar evenredigheid worden toebedeeld en de kosten toerekenbaar zijn aan dat gebied (in overeenstemming met artikel 12.6, derde lid, van de Omgevingswet). Dit betekent bijvoorbeeld dat voor de kostensoort genoemd onder b ‘het slopen, verwijderen en verplaatsen van opstallen, obstakels, funderingen, kabels en leidingen’ alleen die sloopkosten verhaald mogen worden die in relatie staan tot het bouw- en woonrijp maken van het exploitatiegebied.

De in de bijlage opgenomen kostensoorten komen grotendeels overeen met de kostensoorten die in de artikelen 6.2.3, 6.2.4 en 6.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening waren opgenomen. Enkele van die kostensoorten zien, ter uitvoering van het verdrag van Valletta, tevens op kostenverhaal vanwege het belang van het behoud van archeologische monumenten en staan daarom ook in deze kostensoortenlijst, zoals hieronder wordt beschreven.

Onder de kostensoort het aanleggen van groenvoorzieningen (a onder 70) wordt alles begrepen dat redelijkerwijs tot een groenvoorziening is te rekenen, zoals openbare parken, plantsoenen, speelplaatsen, trapvelden en speelweiden.

Onder de in onderdeel genoemde kostensoort ‘grondwerken’ vallen alle benodigde grondwerken zoals afgraven of ophogen van grond en het egaliseren van de grond.

Onder de kostensoort in onderdeel g ‘het vaststellen van een omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een projectbesluit inclusief het daarvoor benodigde onderzoek’ vallen zowel de personele kosten (van het bevoegd gezag) als de externe plankosten.

Onder ‘benodigde onderzoek’ wordt verstaan de kosten die voorheen in art. 6.2.3 onder a Besluit ruimtelijke ordening genoemd waren. Dat zijn de kosten voor het verrichten van onderzoek, waaronder in ieder geval begrepen grondmechanisch en milieukundig bodemonderzoek, akoestisch onderzoek, ander milieukundig onderzoek, archeologisch en cultuurhistorisch onderzoek.

De kostensoorten ‘opzetten en begeleiden van gemeentelijke ontwerpcompetities en prijsvragen’ en ‘andere werkzaamheden door het gemeentelijk apparaat te verrichten’ (artikel 6.2.4, aanhef en onder i en j, van het Besluit ruimtelijke ordening) komen niet meer terug. De eerste niet, omdat uit onderzoek is gebleken dat de hiervoor genoemde competitie op andermans grond nauwelijks voorkomt. Voor zover het voorkomt kan dit uit de algemene middelen worden gefinancierd. De tweede niet omdat dit een te onbepaalde en niet noodzakelijke restcategorie is. De kostensoort ‘kosten uit een oogpunt van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid noodzakelijke voorzieningen’ (artikel 6.2.5, aanhef en onder i, van het Besluit ruimtelijke ordening) is opgegaan in de kostensoort ‘maatregelen en voorzieningen die noodzakelijk zijn vanwege het belang van de fysieke leefomgeving’ (bijlage IV bij dit besluit, onder h). Hiermee worden twee kostensoorten geïntegreerd, namelijk artikel 6.2.4 onder d en art. 6.2.5 onder i van het Besluit ruimtelijke ordening. Hiermee wordt de kostensoortenlijst overzichtelijker en wordt bovendien aangesloten op de terminologie in de Omgevingswet. Wat onder ‘fysieke leefomgeving’ wordt begrepen is af te leiden uit artikel .2 van de Omgevingswet. In dat artikel wordt beschreven wat het begrip ‘fysieke leefomgeving’ in ieder geval omvat. Daarom is een beperking tot milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid in het stelsel van de Omgevingswet niet nodig noch gewenst. Met deze aanpassing wordt bereikt dat de kosten van *alle* noodzakelijke maatregelen vanwege het belang van de fysieke leefomgeving kunnen worden verhaald. Van belang is daarbij wel het gebruik van het woord ‘noodzakelijk’. Dit is een belangrijke beperking voor de te verhalen kosten, de maatregelen waarvan de kosten worden verhaald moeten noodzakelijk zijn vanwege het belang van de fysieke leefomgeving. Naast de kosten voor de voorzieningen van milieuhygiëne, archeologie of volksgezondheid, die onverminderd onder deze grondslag vallen, kunnen bijvoorbeeld ook maatregelen worden begrepen als het uitkopen van hindercirkels, maatregelen ter verantwoording van het groepsrisico, maatregelen ter bescherming van natuurwaarden en volksgezondheid, bodemsaneringsmaatregelen. Maar ook het aanleggen van geluidsschermen, of fysieke maatregelen voor het behoud *in situ* van archeologische monumenten en het opruimen van niet-gesprongen explosieven (NGE’s) maken onderdeel uit van deze kostensoort.

Artikel 6.4 (wijze van berekenen kostenverhaal) [12.6, vierde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt welke kosten en opbrengsten in de exploitatieopzet opgenomen moeten worden. De wijze van berekenen komt overeen met de wijze van berekenen, bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, onder c, onder 1° tot en met 6°, van de Wet ruimtelijke ordening, in samenhang met artikel 6.2.8 van het Besluit ruimtelijke ordening.

Eerste lid, onderdeel a

Het eerste lid, onder a, is van belang voor de situatie waarin meerdere gronden worden ingebracht waartussen verevening van de te verhalen kosten dient plaats te vinden. De woorden ‘voor zover nodig’ geven aan dat niet in alle gevallen de waarde van de gronden is vereist. Zo is een raming van de waarden van de gronden niet nodig als het verrichten van de activiteit niet leidt tot kosten die voor verevening in aanmerking komen. Van een dergelijke situatie is bijvoorbeeld sprake als er maar één exploitant is.

De waarde van de grond moet worden bepaald aan de hand van objectief bepaalbare maatstaven. Zo zal voor gronden die onteigend zijn of waarvoor een onteigeningsbesluit is genomen, of die op onteigeningsbasis zijn verworven, de waarde gelijk zijn aan de schadeloosstelling krachtens de Onteigeningswet. In andere gevallen zal steeds de marktprijs moeten worden bepaald.

Eerste lid, onderdeel b

De kosten bedoeld in het eerste lid, onder b, hebben betrekking op de raming van alle kosten, opgenomen in de bijlage bij artikel 6.3 van dat besluit. Daaronder vallen ook de kosten voor nadeelcompensatie aan derden, bedoeld in afdeling 15.1 van de Omgevingswet (bijlage IV bij dit besluit, onder i).

Eerste lid, onderdeel c

In onderdeel c worden de opbrengsten beschreven die in de exploitatieopzet worden opgenomen. Dit onderdeel komt overeen met artikel 6.2.7, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening. In artikel 6.2.7, onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening wordt gesproken over ‘opbrengsten als gevolg van de uitgifte van de gronden in het exploitatiegebied’. Met de nieuwe formulering is beoogd de redactie meer te laten aansluiten bij de mogelijkheden die de Omgevingswet geeft voor organische gebiedsontwikkeling, dat wil zeggen voor die situaties waarin het Omgevingsplan ruimte laat voor verschillende ontwikkelingen en nog niet vaststaat welke ontwikkeling uiteindelijk zal worden gerealiseerd. De opbrengsten zijn het gevolg van de waardestijging van de grond als gevolg van bijvoorbeeld het wijzigen van de functie van agrarisch gebied naar woongebied.

Eerste lid, onderdeel d

In onderdeel d is bepaald dat subsidies en bijdragen van derden ook in de exploitatieopzet opgenomen moeten worden. Dit onderdeel komt overeen met artikel 6.2.7 onder b, van het Besluit ruimtelijke ordening. Hierdoor wordt inzichtelijk wat de totale kosten en opbrengsten zijn. Bovendien moeten de subsidies en bijdragen in mindering worden gebracht op de totale kosten voor het berekenen van de te verhalen kosten. Artikel 6.2.7, onder c, van het Besluit ruimtelijke ordening is niet overgenomen omdat het in rekening brengen van mogelijke opbrengsten voor het in exploitatie brengen van gronden die in de naaste toekomst voor bebouwing in aanmerking komen, zou kunnen leiden tot baatafroming. De gronden bedoeld in dit onderdeel zijn de gronden waarop een kostenverhaalplichtige activiteit verricht kan worden en betreft dus niet noodzakelijkerwijs alle gronden in een exploitatiegebied.

Eerste lid, onderdeel e

Onderdeel e komt overeen met artikel 6.13, eerste lid, sub c, onder 3 van de Wet ruimtelijke ordening en schrijft voor dat van de ramingen die worden gedaan ook de peildatum waarop die ramingen betrekking hebben worden opgenomen in de exploitatieopzet.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat als de verhaalbare kosten hoger zijn dan de opbrengsten, geen hoger bedrag wordt verhaald dan die opbrengsten (hetgeen ook wel 'macro-aftopping' wordt genoemd). Als de exploitatieopzet een negatief saldo vertoont, dient de gemeente voor dekking van het tekort zorg te dragen of een ander plan op te stellen dat geen tekort vertoont. Die dekking kan de gemeente zelf leveren, maar daarover kunnen ook met een derde partij afspraken worden gemaakt. Hiermee wordt voorkomen dat de gemeenten meer kosten verhalen dan de particuliere eigenaren kunnen dragen.

Artikel 6.5 (exploitatiebijdrage) [12.8, vierde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de vaststelling van de exploitatiebijdrage. Kosten die de initiatiefnemer al zelf heeft gemaakt gaan van de bijdrage af. Bijvoorbeeld als de initiatiefnemer zelf een stuk weg heeft aangelegd. Of wanneer de kosten zien op de inbrengwaarde. De kosten kunnen niet meer bedragen dan de in de exploitatieopzet geraamde te verhalen kosten. De kosten worden verdeeld naar rato van de opbrengsten, waarbij de functies die in het omgevingsplan worden toegedeeld aan locaties een belangrijke rol spelen bij het bepalen van de opbrengsten. Zo hebben bijvoorbeeld vrijesectorwoningen een hogere opbrengst dan sociale huurwoningen.

Artikel 6.6 (eindafrekening) [12.9, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel verplicht gemeenten om in het omgevingsplan regels over de eindafrekening op te nemen. Het betreffen nadere regels ter aanvulling op de regels die al in artikel 12.9, eerste lid, van de Omgevingswet over afrekening worden gesteld.

Eerste lid

Bij het opleggen van de exploitatiebijdrage zal veelal gewerkt moeten worden met ramingen. Het kan zijn dat uiteindelijk de werkelijk gemaakte kosten van de grondexploitatie hoger of lager uitvallen. Dat betekent dat de nadelen en voordelen van een verkeerde raming aan het bevoegd gezag toevallen. Het past niet bij een systeem van kostenverhaal om meer kosten te verhalen dan er werkelijk gemaakt worden. Dat pleit voor een systeem dat uiteindelijk wordt afgerekend op basis van werkelijk gemaakte kosten. Op basis van artikel 12.9 van de wet wordt er na afronding van de kostenverhaalsplichtige activiteit afgerekend en is daarvoor een herberekening nodig. De wet, artikel 12.9, tweede lid, regelt dat bij Omgevingsbesluit regels kunnen worden gesteld over die herberekening. Die herberekening kan op basis van de wet leiden tot het geheel of gedeeltelijk terugbetalen van het teveel betaalde, maar niet tot een naheffing als blijkt dat er toch meer kosten zijn gemaakt. Uit een oogpunt van rechtszekerheid voor de eigenaren is het ongewenst dat nadat de kosten zijn verhaald de eigenaar in een later stadium geconfronteerd kan worden met een naheffing. Dat klemt temeer nu hij geen invloed kan uitoefenen op deze kosten. Voorts stimuleert een dergelijk systeem het bevoegd gezag onvoldoende de kosten in de hand te houden. Daarom is ervoor gekozen om net als onder de Wro, het risico van een hogere eindafrekening bij het bevoegd gezag te laten.

Tweede lid

Volledige verrekening heeft echter als nadeel dat het bevoegd gezag onvoldoende geprikkeld wordt om te besparen op de kosten. Het behaalde voordeel moet immers geheel of gedeeltelijk worden

doorgesluisd naar de particuliere eigenaren. Daarom wordt, net als onder de Wro, een meevaller in de totale kosten van de grondexploitatie niet geheel versleuteld. Voor zover de bereikte besparing een marge van vijf procent niet te boven gaat, is geen restitutie nodig. Als wel restitutie moet plaatsvinden, mag het bevoegd gezag het bedrag onder de drempelwaarde behouden. Dit systeem bevat enerzijds stimulansen voor het bevoegd gezag om de kosten goed te ramen en in de hand te houden en doet anderzijds in voldoende mate recht aan de principes van kostenverhaal.

Artikel 6.7 (uitwerking exploitatieregels en exploitatievoorschriften) [12.5, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid, aanhef en onder a en b

Het eerste lid, aanhef en onder a en b, is met name van belang voor de situatie dat een particuliere eigenaar opdrachtgever is voor de grondexploitatie. Het bevoegd gezag kan in een dergelijk geval een aantal eisen stellen, in de eerste plaats aan het bouwrijp maken van de gehele locatie. Daarbij kunnen ook eisen worden gesteld over een tijdvak of fasering van de grondexploitatie. Deze eisen kunnen niet beperkt worden tot het openbare gebied, omdat het bouwrijp maken van de bouwkavels fysiek veelal niet te scheiden is van het bouwrijp maken van gedeelten van het openbare gebied. Voorts kunnen eisen gesteld worden aan de nutsvoorzieningen. Met name moet het bevoegd gezag kunnen aangeven welke nutsvoorzieningen er zullen komen en op welke plaatsen leidingen en eventuele bouwwerken en gebouwen gesitueerd moeten worden. Ook kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld voorschrijven dat voor bepaalde kabels gebruik gemaakt moet worden van mantelbuizen. Zij moet dan de ligging daarvan aangeven zodat goed en efficiënt gebruik van de ondergrond kan worden gemaakt. Voor de openbare ruimte gaan de eisen verder. De inrichting van de openbare ruimte dient te voldoen aan door de gemeente gestelde specificaties. Veelal zal de gemeente eisen dat een werkomschrijving en een inrichtingstekening ter goedkeuring worden voorgelegd. Ook kan de gemeente eisen stellen over het toezicht op de uitvoering.

Eerste lid, aanhef en onder c

Het eerste lid, aanhef en onder c, maakt expliciet dat het aantal en de situering van de sociale huurwoningen, geliberaliseerde woningen voor middenhuur en percelen voor particulier opdrachtgeverschap ook onderdeel uit kunnen maken van de exploitatieregels en -voorschriften. Deze bepaling is noodzakelijk vanuit het oogpunt van volkshuisvesting en voor het op de juiste manier bepalen van de exploitatiebijdrage. Deze bepaling draagt ertoe bij dat deze woningen bij de juiste categorie woningzoekenden terecht komen en kan speculatie voorkomen worden.

Tweede lid

Het tweede lid schrijft voor dat regels over de uitvoering ook kunnen inhouden op welke wijze de aanbestedingsregels van toepassing zijn voor de voorliggende werken en werkzaamheden (voor zover genoemd onder a). Dat is van belang voor werken vanwege de overheid die op grond van dit artikel door een particuliere opdrachtgever worden uitgevoerd. Zo kunnen voor die werken en werkzaamheden door het bevoegd gezag specifieke aanwijzingen worden gegeven die vanwege de aanbestedingsregels in acht moeten worden genomen.

Artikel 6.8 (aangewezen woningbouwcategorieën) [12.1, vierde lid, van de Omgevingswet]

Artikel 12.1, vierde lid, van de Omgevingswet bepaalt dat er exploitatieregels of exploitatievoorschriften *kunnen* worden gesteld als het bevoegd gezag voor de grondexploitatie eisen wil stellen aan de inrichting van het exploitatiegebied of over woningbouwcategorieën.
De aangewezen categorieën, komen overeen met de categorieën die aangewezen waren in artikel 6.2.10 van het Besluit ruimtelijk ordening. De categorie 'sociale koopwoningen' is daarentegen niet overgenomen uit het Besluit ruimtelijk ordening omdat die categorie, die vanwege afstemming met de woningwetgeving was opgenomen in het Besluit ruimtelijk ordening, niet meer in de woningwetgeving is opgenomen. Daarentegen is aan dit artikel de categorie 'geliberaliseerde woningen voor middenhuur' toegevoegd zoals die per 1 juli 2017 is opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening.

Hoofdstuk 7 Financiële bepalingen

Artikel 7.1 (financiële zekerheidsstelling – bevoegdheid) [artikel 13.5, eerste lid, van de Omgevingswet]

Artikel 13.5, eerste lid, van de Omgevingswet regelt dat in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen aan een omgevingsvergunning het voorschrift kan worden verbonden dat degene die de activiteit verricht, financiële zekerheid stelt. In artikel 7.1 van dit besluit zijn die gevallen

aangewezen. Het gaat om drie gevallen die zijn opgenomen in de onderdelen a, b en c.

Onderdeel a

De mogelijkheid om in een omgevingsvergunning een voorschrift op te nemen over het stellen van financiële zekerheid voor gevallen als bedoeld in onderdeel a van artikel 7.1 is nieuw. Onderdeel a ziet op bedrijven die een ippc-installatie als genoemd in categorie 4 van bijlage I bij de richtlijn industriële emissies exploiteren en Seveso-inrichtingen. Dit zijn de zogenoemde 'majeure risicobedrijven'. In het algemeen deel van deze nota van toelichting is al uitgebreid ingegaan op deze categorie. Kortheidshalve kan daarom worden verwezen naar paragraaf 4.6.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Onderdelen b en c

De gevallen, genoemd in de onderdelen b en c (wateractiviteit en ontgrondingsactiviteit), waren voorheen opgenomen in artikel 6.20, eerste lid, onder a, van de Waterwet en artikel 3, derde lid, onder f, van de Ontgrondingenwet. Op grond van die wetten kon het bevoegd gezag al aan de vergunning het voorschrift verbinden dat financiële zekerheid gesteld moest worden voor die activiteiten. Zoals ook uit de redactie van artikel 7.1, aanhef, blijkt kan een voorschrift voor het stellen van financiële zekerheid aan een omgevingsvergunningplichtige ontgrondingsactiviteit en wateractiviteit worden verbonden. Op grond van artikel 3, derde lid, van de Ontgrondingenwet zoals dat gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet was het mogelijk om aan de vergunning voorschriften te verbinden op het terrein van archeologie. Die voorschriften zijn nu opgenomen in artikel 8.78 en artikel 8.82 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarbij geldt dat deze artikelen een voortzetting zijn van het artikel zoals was opgenomen in de Ontgrondingenwet.

Artikel 7.2 (financiële zekerheidsstelling – verplichting)

[Gereserveerd]

Artikel 7.3 (financiële zekerheidsstelling – verplichting openbaar lichaam)

[Gereserveerd]

Artikel 7.4 (vorm financiële zekerheid) [artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit lid is op grond van artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet bepaald dat het bevoegd gezag in het voorschrift over financiële zekerheid moet aangeven wat de vorm moet zijn van de financiële zekerheid die gesteld moet worden. Met deze bepaling wordt voorkomen dat achteraf blijkt dat de gekozen vorm onvoldoende zekerheid biedt. Er wordt in dit besluit geen vorm verplicht gesteld.

Tweede lid

Op grond van artikel 14, zevende lid, van de Europese dienstenrichtlijn (2006/123/EG) geldt dat een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid niet mag inhouden dat deze moet worden gesteld bij een dienstverlener of een onderneming die is gevestigd in Nederland. Bij het vaststellen van de vorm van de financiële zekerheid dient het bevoegd gezag deze bepaling in acht te nemen.

Bij het vaststellen van de vorm van de financiële zekerheid moet het bevoegd gezag rekening houden met de voorkeur van degene die de activiteit verricht voor een specifieke vorm van financiële zekerheid. Als degene die de activiteit verricht bijvoorbeeld een voorkeur heeft voor deelname in een fonds in plaats van een hypotheek, dan kan het bevoegd gezag alleen gemotiveerd afwijken van die voorkeur. Het is aan het bevoegd gezag om te beoordelen of de vorm waarvoor de voorkeur is gesteld voldoende zekerheid biedt. Of er sprake is van voldoende zekerheid is onder meer afhankelijk van de vraag of bij een eventueel faillissement de gestelde financiële zekerheid onder het faillissement valt.

Bij het vaststellen van de vorm van de financiële zekerheid moet het bevoegd gezag ook rekening houden met de entiteit van de degene die de activiteit verricht. Aangezien openbare lichamen niet failliet kunnen gaan, is er eerder sprake van voldoende zekerheid dan in andere gevallen. Dan kan als vorm voor financiële zekerheid bijvoorbeeld gekozen worden voor het reserveren van gelden. Volledigheidshalve wordt er in dit verband op gewezen dat financiële zekerheid niet kan worden gevorderd voor een ontgrondingsactiviteit door openbare lichamen. Dit volgt uit artikel 13.6, tweede lid, van de Omgevingswet.

Bij het vaststellen van de vorm in het vergunningvoorschrift kan worden gedacht aan onder meer de volgende vormen van financiële zekerheidsstelling:

– borgtocht of bankgarantie:
  Een borgtocht is een overeenkomst waarbij een partij, de borg, zich tegenover een andere partij, de schuldeiser, verbindt tot nakoming van een verbintenis die een derde, de hoofdschuldenaar, tegenover de schuldeiser heeft of zal krijgen (artikel 7:850 van het Burgerlijk Wetboek). De bankgarantie is een vorm van borgtocht. Een bankgarantie is in dit geval een verklaring van de bank dat zij (maximaal) een bepaald bedrag aan het bevoegd gezag zal betalen op de mededeling dat hij een bedrag van de vergunninghouder te vorderen heeft. Het verschil tussen een borgtocht en een bankgarantie is dat bij een bankgarantie de bank een eigen schuld aan een derde voldoet, terwijl bij borgtocht de bank de schuld van een ander aan een derde voldoet. Het voordeel van een borgtocht of bankgarantie is dat wanneer sprake is van een faillissement van de vergunninghouder de aanspraak op de borg buiten de boedel blijft (artikel 160 van de Faillissementswet). Een voordeel van de borgtocht boven de bankgarantie is dat een borgtocht veelal niet ten laste komt van de kredietruimte van de vergunninghouder.
– hypotheek- of pandrecht:
  Een hypotheekrecht wordt gevestigd door een tussen partijen opgemaakte notariële akte waarbij de hypotheekgever aan de hypotheekhouder hypotheek verleent op een onroerend goed (artikel 3:260 van het Burgerlijk Wetboek). Een pandrecht is een hiermee vergelijkbaar zekerheidsrecht dat gevestigd wordt op een roerende zaak (artikel 3:236 van het Burgerlijk Wetboek). Het voordeel van deze vormen van zekerheid is dat in geval van een faillissement een pand- en hypotheekhouder zijn recht kan uitoefenen alsof er geen faillissement is (artikel 57 van de Faillissementswet).
– verzekering:
  Financiële zekerheid kan ook worden gesteld door het afsluiten van een verzekering. Bij deze vorm van financiële zekerheidsstelling moet worden bedacht dat verzekeringen voor milieuschade uitsluitingen kunnen bevatten. De mogelijkheden die verzekeringsmaatschappijen bieden, kunnen zowel wat betreft de condities als wat betreft de omvang van de te verzekeren schade, niet altijd toereikend zijn. Bepaalde verzekeringen zullen doorgaans niet uitkeren wanneer de schade het gevolg is van het niet naleven van vergunningvoorschriften of (milieu)regelgeving. Ook is het mogelijk dat de verzekering de schade niet dekt wanneer de schade een gevolg is van een opzettelijke overtreding van wettelijke voorschriften (grove) nalatigheid of grove of aanmerkelijke schuld. Daarnaast is het relevant om te bezien wie de begunstigde partij is en of het verzekerde bedrag buiten faillissement kan worden gehouden. Het bevoegd gezag dient bij het vaststellen van de vorm dus rekening te houden met wat door de verzekering kan worden gedekt.
– gemeenschappelijk fonds:
  Deelname aan een gemeenschappelijk fonds behoort ook tot de mogelijkheden. Deelname kan worden aangetoond met een certificaat van deelneming aan een dergelijk fonds. Omdat er in bij een gemeenschappelijk fonds geen sprake is van een contractuele relatie tussen het bevoegd gezag en de vergunninghouder zal zeker moeten worden gesteld dat het bevoegd gezag een titel heeft om de kosten rechtstreeks te verhalen op het fonds.
– overeenkomst met waarborgmaatschappij:
  In een overeenkomst met een waarborgmaatschappij stelt deze zich tegen een daarbij te bepalen vergoeding verplicht om bij financieel falen van de exploitant de middelen ter beschikking te stellen om, wanneer dat nodig is, de betrokken voorzieningen aan te brengen of herstelmaatregelen te treffen.

Artikel 7.5 (hoogte financiële zekerheidsstelling) [artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit artikel is op grond van artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet bepaald dat het bevoegd gezag in het voorschrift over financiële zekerheid moet aangeven wat het bedrag is waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld.

Tweede lid

In het tweede lid is de hoogte van het bedrag waarvoor financiële zekerheid moet worden gesteld gemaximeerd. Het bedrag mag niet meer zijn dan de redelijkerwijs te verwachten kosten die noodzakelijk zijn voor het afdekken van de aansprakelijkheid van de veroorzaker van de schade voor de fysieke leefomgeving die is ontstaan als gevolg van de activiteit of voor het nakomen van voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Met betrekking tot majeure risicobedrijven is onderzoek gedaan naar een manier om de hoogte van het benodigde bedrag voor het opruimen van de schade aan de fysieke leefomgeving te bepalen afgerond. Er wordt een handreiking voor het bevoegd gezag ontwikkeld voor de toepassing van de

bevoegdheid bij majeure risicobedrijven. In de handreiking kan onder meer aandacht worden besteed aan de hoogte van de financiële zekerheidsstelling. Voor een nadere toelichting op majeure risicobedrijven wordt verwezen naar paragraaf 4.6.3 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij dit besluit.

Artikel 7.6 (duur financiële zekerheidsstelling) [artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet]

De duur van de financiële zekerheidsstelling kan worden gekoppeld aan het moment dat het vergunningvoorschrift dat verplicht tot financiële zekerheid, is komen te vervallen. Dit kan betekenen dat in het vergunningvoorschrift is bepaald dat de financiële zekerheidsstelling voor een bepaalde periode doorloopt na het beëindigen van de vergunde activiteit. Artikel 7.6 laat onverlet dat het bevoegd gezag toepassing kan geven aan artikel 13.5, vierde lid, van de Omgevingswet. In een dergelijk geval wordt de financiële zekerheid in stand gehouden tot het moment waarop de termijn, bedoeld in artikel 13.5, vierde lid, onder b, van de Omgevingswet is afgelopen.

Artikel 7.7 (afwegingscriteria opheffen financiële zekerheid) [artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat een zekerheidheidsstelling niet zonder meer kan worden opgeheven als er onvoldoende garanties zijn dat eventuele aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving is gedekt. Dit betekent dat het bevoegd gezag bijvoorbeeld moet bezien wat de risico's voor de fysieke leefomgeving zijn in relatie tot de financiële risico's. Of de zekerheidsstelling kan worden opgeheven zal onder meer afhangen van de bestendige financiële draagkracht van een onderneming. Een adequate financiële draagkracht in combinatie met een relatief geringe potentiële risico op schade aan de fysieke leefomgeving als gevolg van de activiteit(en) levert minder noodzaak tot financiële zekerheidsstelling op.

Het bevoegd gezag hoeft alleen rekening te houden met deze criteria voor zover deze van toepassing zijn. Dit betekent dat het bevoegd gezag bij de afweging over het opheffen van de zekerheidsstelling bij bijvoorbeeld een ontgrondingsactiviteit naar verwachting geen rekening hoeft te houden met enkele criteria genoemd in artikel 7.7.

Hieronder worden de criteria, genoemd in artikel 7.7, aanhef en onder a tot en met g, nader toegelicht.

Onderdeel a

Onderdeel a betreft de financiële draagkracht. Hieronder valt onder meer de solvabiliteit van een bedrijf. De solvabiliteit voorziet in een meetbare indicatie of een bedrijf in staat is op korte en lange termijn aan haar verplichtingen te kunnen voldoen. Onder de financiële draagkracht van het bedrijf valt ook een vrijwillig gestelde financiële zekerheid (zoals verzekeringen) ter dekking van de aansprakelijkheid voor schade die kan voortvloeien uit door een activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor het bedrijf en de fysieke leefomgeving.

Onderdelen b tot en met d

De vraag of de zekerheidsstelling opgeheven kan worden, hangt ook af van de risico's op schade aan de fysieke leefomgeving. Deze risico's worden met name bepaald door de aanwezige gevaarlijke stoffen, de maximaal te verwachten schade aan de fysieke leefomgeving en de preventieve maatregelen die zijn genomen om de kans op die schade te beperken.

De aard van het bedrijf en van de omgeving zijn niet apart genoemd als criteria want deze worden geacht te zijn verdisconteerd in de maximaal te verwachten schade.

Onderdeel e

Bij het opheffen van de zekerheidsstelling moet het bevoegd gezag ook rekening houden met de proportionaliteit van het instrument financiële zekerheid in relatie tot de kans op schade en de mogelijke omvang daarvan. Gedacht kan worden aan bedrijven met een solide financiële positie, terwijl zij (bijvoorbeeld vanwege het treffen van goede voorzieningen en de naleving daarvan) de omvang van de potentiële schade aanzienlijk beperken.

Onderdeel f

De mate van naleving van de voorschriften in de omgevingsvergunning en het zich al dan niet voordoen van incidenten bij een bedrijf geven een beeld van de werkwijze, milieuzorg en veiligheids-

cultuur van het bedrijf. Dit beeld kan voor zover van toepassing worden betrokken bij de afweging van het risico op schade.

Onderdeel g

Bij het opheffen van de financiële zekerheidsstelling moet het bevoegd gezag rekening houden met de verhouding tussen de genoemde criteria en bezien welke criteria in meer of mindere mate doorslaggevend zijn.

Voorgesteld zal worden om artikel 13.5, tweede lid, van de Omgevingswet via de Invoeringswet Omgevingswet en artikel 7.7 van dit besluit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet te verbreden, zodat niet alleen bij het opheffen van de zekerheidsstelling maar ook bij het verbinden van een vergunningsvoorschrift over financiële zekerheid rekening wordt gehouden met de criteria.

Hoofdstuk 8 Procedures

Afdeling 8.1 Omgevingsplan

Artikel 8.1 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsplan) [16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De gemeenteraad geeft op grond van artikel 16.29 van de Omgevingswet kennis van zijn voornemen om een omgevingsplan vast te stellen. Dit lid is ter uitvoering van de motie Van Veldhoven opgenomen en regelt dat de gemeenteraad bij die kennisgeving aan moet geven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding worden betrokken.[110] Op die manier worden relevante partijen in een vroegtijdig stadium en op adequate wijze geïnformeerd over de inrichting van het participatieproces.

Tweede lid

Op grond van artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet wordt in dit artikel bij het vaststellen van een omgevingsplan een motiveringsplicht met betrekking tot vroegtijdige participatie voorgeschreven. In zowel de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel[111] als de nota naar aanleiding van het nader verslag bij het wetsvoorstel[112] is het belang van vroegtijdige maatschappelijke participatie benadrukt. Een open houding van een bestuursorgaan ten opzichte van maatschappelijke initiatieven draagt bij aan de kwaliteit en snelheid van de besluitvorming en aan het draagvlak voor een te nemen beslissing. Vroegtijdige participatie geeft ruimte om alternatieven voor een besluit aan te dragen. In de nota naar aanleiding van het nader verslag is, om vroegtijdige participatie te stimuleren, toegezegd dat een motiveringsplicht over vroegtijdige participatie ook wordt voorgeschreven bij het vaststellen van omgevingsplannen, omgevingsvisies en programma's.[113]

Artikel 8.1 vormt samen met de artikelen 8.5 en 8.6 van dit besluit de uitwerking van deze toezegging van de regering. Deze motiveringsplicht is naar analogie van artikel 5.51 van de Omgevingswet vormgegeven. Overigens kan de motivering worden opgenomen in het besluit tot vaststelling van het omgevingsplan, de toelichting, een zienswijzennota of een nadere bijlage bij de toelichting.

De wijze waarop het bestuursorgaan invulling geeft aan het participatieproces wordt overgelaten aan het orgaan zelf. Wie betrokken moet worden bij de vroegtijdige participatie is afhankelijk van de aard, de omvang van het besluit en de invloed van het besluit op de fysieke leefomgeving. Goede participatie vraagt immers om maatwerk. Voor een nadere toelichting op participatie wordt verwezen naar paragraaf 3.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 8.2 (toezending en overleg bij bijzondere betrokkenheid provincie) [16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

De reactieve interventiebevoegdheid van gedeputeerde staten, bedoeld in artikel 16.21 van de Omgevingswet, is in dit artikel nader procedureel vormgegeven. Voor een nadere toelichting op deze

[110] *Kamerstukken II* 2015/16, 33 118, nr. 62.
[111] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12.
[112] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 23.
[113] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 23, blz. 125.

bevoegdheid wordt verwezen naar paragraaf 4.7.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij dit besluit.

Eerste lid

In het eerste lid is een verplichting opgenomen om een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan onverwijld toe te zenden aan gedeputeerde staten, als zij over een onderdeel van het ontwerp van het omgevingsplan een zienswijze naar voren hebben gebracht en die zienswijze niet volledig in het omgevingsplan is overgenomen, of in een onderdeel van het omgevingsplan wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp daarvan, anders dan op grond van een zienswijze van gedeputeerde staten. Doordat gedeputeerde staten al vooruitlopend op de bekendmaking kennis kunnen nemen van een besluit tot vaststelling van een omgevingsplan, is meer tijd beschikbaar om tot een zorgvuldige afweging te komen of een interventiebesluit genomen moet worden waarmee gedeputeerde staten bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan geen deel blijft uitmaken van het omgevingsplan.

Tweede lid

Het tweede lid bevat een bestuurlijke overlegverplichting voor gedeputeerde staten met het gemeentebestuur voorafgaand aan het te nemen besluit met het gemeentebestuur tot wie het besluit is gericht. Deze overlegverplichting volgt uit een toezegging in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.[114]

De gemeenteraad stelt het omgevingsplan vast. Omdat de gemeenteraad beperkt bijeenkomt, is het vanuit praktisch oogpunt wenselijk voor gedeputeerde staten om bestuurlijk overleg te voeren met de betreffende wethouder van het college van burgemeester en wethouders. Daarom is ervoor gekozen om in dit artikel zowel het college van burgemeester en wethouders als de gemeenteraad op te nemen. Gedeputeerde staten hebben zo ook de mogelijkheid om met het college van burgemeester en wethouders te overleggen over het door hen te nemen besluit. Het doel van het bestuurlijke overleg is om te voorkomen dat het gemeentebestuur verrast wordt met een gegeven aanwijzing. Als bestuurlijk overleg om praktische redenen niet mondeling kan plaatsvinden, kan ook op andere wijze aan deze verplichting worden voldaan. Het ligt voor de hand dat al voor aanvang van de termijn van vier weken, bedoeld in artikel 16.21, vierde lid, van de Omgevingswet, contact zal zijn geweest tussen gedeputeerde staten en het gemeentebestuur.

Afdeling 8.2 Aanwijzing zwemlocaties en instructies

Artikel 8.3 (overleg bij aanwijzing zwemlocaties) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Artikel 2.30, onder a, van de Omgevingswet biedt de grondslag om gedeputeerde staten te verplichten tot het aanwijzen van zwemlocaties. Dit artikel is opgenomen ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn. In artikel 3.2, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving is de verplichting voor gedeputeerde staten opgenomen om jaarlijks zwemlocaties aan te wijzen uit de lijst met plaatsen waar naar hun oordeel door een groot aantal mensen wordt gezwommen.

In dit artikel wordt ter implementatie van artikel 10 van de zwemwaterrichtlijn afstemming met de bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten geregeld als sprake is van het aanwijzen van grensvormende of grensoverschrijdende wateren als zwemlocaties. Gedeputeerde staten zijn in dat geval gehouden deze autoriteiten te raadplegen. Dit artikel is een voortzetting van de raadplegingplicht die voorheen bestond in artikel 10c, tweede lid, van de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

Artikel 8.4 (overleg bestuursorgaan voorafgaand aan instructie) [16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Net als in artikel 8.2 van dit besluit is de kern van deze bepaling dat bestuurlijk overleg plaatsvindt voordat een instructie wordt gegeven aan een bestuursorgaan.

De artikelen 2.33, 2.34 en in het voorkomende geval 19.16 van de Omgevingswet bepalen de reikwijdte van de instructie. Wie bevoegd gezag is, is afhankelijk van de bevoegdheid waarop de instructie ziet. Afhankelijk van de instructie kan bestuurlijk overleg gevoerd worden met of het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad, het dagelijks of het algemeen bestuur van een water-

[114] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 215.

schap, of gedeputeerde staten of provinciale staten.

Afdeling 8.3 Omgevingsvisie

Artikel 8.5 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie omgevingsvisie) [16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de motiveringsplicht met betrekking tot vroegtijdige participatie bij de totstandkoming van een omgevingsvisie. Voor een nadere toelichting op dit artikel wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 8.1 van dit besluit.

Afdeling 8.4 Programma's

Een groot deel van de bepalingen in deze afdeling ziet op de verplichting voor bevoegde gezagen om bevoegde autoriteiten van andere staten te raadplegen bij het opstellen van een programma. Over het algemeen geldt dat dezelfde procedure die gevolgd is bij de voorbereiding van een programma ook van toepassing is op de wijziging of intrekking van dat programma.

§ 8.4.1 Algemeen

Artikel 8.6 (motiveringsplicht vroegtijdige publieksparticipatie programma) [16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de motiveringsplicht over vroegtijdige participatie bij de totstandkoming van een programma als bedoeld in afdeling 3.2 van de Omgevingswet. Voor een nadere toelichting op dit artikel wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 8.1 van dit besluit.

Artikel 8.7 (informatieverplichtingen gemeenten, waterschappen, provincies) [16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Veel Europese richtlijnen bevatten informatieverplichtingen naar de Europese Commissie. Aan veel van die bepalingen kan worden voldaan door middel van feitelijk handelen door een Nederlandse minister zonder dat daarbij medewerking van andere bestuursorganen nodig is. Voor andere informatieverplichtingen is informatie nodig van decentrale overheden om te kunnen rapporteren aan de Europese Commissie. Enkele voorbeelden van dergelijke informatieverplichtingen zijn: het toezenden van gegevens opgenomen in geluidbelastingkaarten en de samenvattingen van de actieplannen geluid (artikel 10, tweede lid, van de richtlijn omgevingslawaai), het opsturen van afschriften van stroomgebiedsbeheerplannen (artikel 15, eerste lid, van de kaderrichtlijn water), of het ter beschikking stellen van gegevens over de luchtkwaliteit (artikel 27, eerste lid, richtlijn luchtkwaliteit).

Op grond van artikel 119 van de Gemeentewet en artikel 117 van de Provinciewet is voor elke systematische verstrekking van informatie door gemeenten respectievelijk provincies aan het Rijk een wettelijke basis vereist. Dit artikel voldoet daaraan. De informatieverplichting geldt ook voor het dagelijks of algemeen bestuur van de waterschappen, omdat artikel 58 van de Waterschapswet enkel voorziet in het desgevraagd dienen van bericht en raad. Deze voorziening is opgenomen aangezien het daarbij om incidentele gevallen gaat en het in deze gevallen informatieverstrekking betreft die stelselmatig plaatsvindt.

§ 8.4.2 Programma's kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 8.8 (overleg bij kwaliteit van de buitenlucht) [16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel stelt een procedureel vereiste aan de vaststelling van een programma bij overschrijding van de omgevingswaarde voor de kwaliteit van de buitenlucht. Dit artikel implementeert artikel 25, eerste lid, van de richtlijn luchtkwaliteit, dat lidstaten verplicht op een passende manier samen te werken als dat noodzakelijk is. Dit kan bijvoorbeeld door het gezamenlijk opstellen van een programma of door contact met elkaar te hebben over de mogelijk te nemen maatregelen. Het ligt voor de hand dat bij de uitvoering van een dergelijk programma ook overleg plaatsvindt als dat passend is. Artikel 25, eerste lid, van de richtlijn luchtkwaliteit verplicht alleen tot samenwerking als dat, gezien de omstandigheden, noodzakelijk is. Niet bij elke (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde aan de grens zal sprake zijn van aanzienlijke grensoverschrijdende gevolgen. Samenwerking is uiteraard niet noodzakelijk als naburige lidstaten geen hinder ondervinden van de overschrijding van de omgevingswaarde voor de luchtkwaliteit.

De overlegverplichting geldt in de eerste plaats voor het college van burgemeester en wethouders. Op grond van artikel 3.10, eerste lid, van de Omgevingswet rust op het college van burgemeester en wethouders de verplichting een programma vast te stellen. Ook in het geval de omgevingswaarde voor de kwaliteit van de buitenlucht afkomstig is van het Rijk of de provincie. De gemeente is in dat geval het bevoegd gezag om bij de totstandkoming en uitvoering van dat programma te overleggen met bevoegde autoriteiten van andere staten.

Een uitzondering op de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders een programma vast moeten stellen, is beschreven in artikel 3.10, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet. In artikel 4.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving zijn, in afwijking van artikel 3.10, eerste lid, van de wet, andere bestuursorganen aangewezen voor het vaststellen van het programma. Dat aangewezen orgaan is dan ook het bevoegde orgaan om met de bevoegde autoriteiten van andere staten te overleggen.

§ 8.4.3 Waterprogramma's

Artikel 8.9 (overleg bij en actualisatie van stroomgebiedbeheersplannen en overstromingsrisicobeheerplannen) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

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. Ter implementatie van artikel 13 van de kaderrichtlijn water is in artikel 3.9, tweede lid, onder a, van de Omgevingswet bepaald dat de minister van Infrastructuur en Milieu (en eventuele andere verantwoordelijke ministers) de stroomgebiedsbeheerplannen vaststelt voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems voor zover die (ook) betrekking hebben op het Nederlands grondgebied.

Daarnaast verplicht artikel 7, eerste lid, van de richtlijn overstromingsrisico's lidstaten tot het opstellen van overstromingsrisicobeheerplannen. Het overstromingsrisicobeheerplan bevat doelstellingen voor het beheer van gebieden waarvoor een potentieel significant overstromingsrisico bestaat of kan worden verwacht en maatregelen om die doelstellingen te verwezenlijken.

Ter implementatie van artikel 7, eerste lid, van de richtlijn overstromingsrisico's is in artikel 3.9, tweede lid, onder b, van de Omgevingswet bepaald dat de minister van Infrastructuur en Milieu (en eventuele andere verantwoordelijke ministers) de overstromingsrisicobeheerplannen, bedoeld in de artikelen 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's, voor de stroomgebiedsdistricten vaststelt. Nederland is verdeeld in vier stroomgebiedsdistricten: Rijn, Maas, Schelde en Eems. Zowel voor elk Nederlands deel van het stroomgebiedsdistrict als voor het internationale stroomgebiedsdistrict worden overstromingsrisicobeheerplannen opgesteld.

Met artikel 8.9 is artikel 13, tweede lid, van de kaderrichtlijn water en artikel 8, tweede lid, van de richtlijn overstromingsrisico's geïmplementeerd. De kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's bepalen dat wanneer een internationaal stroomgebiedsdistrict volledig binnen de Europese Gemeenschap ligt, de lidstaten ervoor zorgen dat er coördinatie plaatsvindt. Gezamenlijk moeten de lidstaten die deel uitmaken van een internationaal stroomgebiedsdistrict één internationaal stroomgebiedsbeheerplan en één internationaal overstromingsrisicobeheerplan opstellen, of een geheel van stroomgebiedsbeheerplannen en overstromingsrisicobeheerplannen, die op het niveau van het stroomgebied wordt gecoördineerd. Het eerste lid is ter implementatie van deze verplichting opgenomen. De hiervoor al onder het systeem van de Waterwet en het Waterbesluit bestaande overlegstructuren worden voortgezet.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat een stroomgebiedsbeheerplan en een overstromingsrisicobeheerplan om de zes jaar geactualiseerd moet worden. Deze verplichting volgt uit artikel 13, zevende lid, van de kaderrichtlijn water en artikel 14, derde lid, van de richtlijn overstromingsrisico's.

Artikel 8.10 (overleg bij, actualisatie en operationaliteit programma van maatregelen mariene strategie) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Met dit artikel is een deel van de kaderrichtlijn mariene strategie geïmplementeerd. Doel van deze richtlijn is om een kader te stellen waarbinnen de lidstaten de nodige maatregelen nemen om uiterlijk

in 2020 een goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken of te behouden (artikel 1, eerste lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie). Daartoe moeten de lidstaten een mariene strategie maken. Om tot die mariene strategie te komen moeten de lidstaten een actieplan opstellen. Onderdeel van dat actieplan zijn:
– de initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen, bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder a, sub i tot en met iii, van de kaderrichtlijn mariene strategie,
– het monitoringsprogramma, bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder a, onder iv, van de kaderrichtlijn mariene strategie, en
– het programma van maatregelen mariene strategie, bedoeld in artikel 5, tweede lid, onder b, van de kaderrichtlijn mariene strategie.

De initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen en het monitoringsprogramma dienen ter voorbereiding van het programma van maatregelen mariene strategie.

De verplichting om de onderdelen van het actieplan uit te voeren of op te stellen zijn grotendeels geïmplementeerd in artikel 3.9, tweede lid, onder c, van de wet en de artikelen 3.1, 4.8 en 10.19 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. De procedurele bepalingen (samenwerkingsplicht, actualisatieplicht, termijn waarbinnen het programma van maatregelen mariene strategie operationeel moet zijn) zijn echter opgenomen in dit besluit.

Eerste lid

In dit lid zijn de artikelen 5, tweede lid, (voor zover het gaat over de samenwerkingsplicht) en 7, eerste lid, vierde alinea, van de kaderrichtlijn mariene strategie geïmplementeerd. Voor het overleg met de betreffend bevoegde autoriteiten van andere lidstaten wordt gebruik gemaakt van bestaande geïnstitutionaliseerde overlegstructuren. Hierbij kan gedacht worden aan bestaande structuren onder het Ospar-verdrag. Dit volgt uit artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie. Het ligt voor de hand dat dit overleg in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken wordt gevoerd.

Samenwerking is op grond van 5, tweede lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie verplicht met lidstaten die deel uitmaken van dezelfde mariene subregio. Voor Nederland gaat het daarbij om de mariene subregio 'Noordzee in ruime zin, met inbegrip van het Kattegat en het Kanaal' (artikel 4, eerste en tweede lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie). Uit artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie volgt dat de onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallende mariene wateren een integraal deel uitmaken van de mariene regio's en subregio's.

Tweede lid

Het tweede lid implementeert artikel 17, tweede lid, onder d, van de kaderrichtlijn mariene strategie, dat vereist dat het programma van maatregelen mariene strategie om de zes jaar wordt geactualiseerd.

Derde lid

Dit lid regelt de termijn waarbinnen het programma van maatregelen operationeel moet zijn. Hiermee is artikel 5, tweede lid, onder b, onder ii, in samenhang met artikel 13, tiende lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie geïmplementeerd.

Artikel 8.11 (overleg bij en actualisatie documenten ter voorbereiding van programma van maatregelen mariene strategie – initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Met dit artikel is een deel van de kaderrichtlijn mariene strategie geïmplementeerd. Voor een nadere toelichting op de opbouw van de kaderrichtlijn mariene strategie en de verhouding met het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.10. De initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen dienen ter voorbereiding van het programma van maatregelen mariene strategie.

Eerste lid

In dit lid zijn de artikelen 5, tweede lid, (voor zover het gaat over de samenwerkingplicht), 6, 7, eerste lid, vierde alinea, en 8, derde lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie geïmplementeerd. Voor een nadere toelichting op de samenwerkingsplicht wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.10.

Tweede lid

In dit lid is artikel 17, eerste lid, in samenhang met het tweede lid, onder a en b, van de kaderrichtlijn mariene strategie, geïmplementeerd.

Artikel 8.12 (overleg bij en actualisatie documenten ter voorbereiding van programma van maatregelen mariene strategie – monitoringsprogramma) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Met dit artikel is een deel van de kaderrichtlijn mariene strategie geïmplementeerd. Voor een nadere toelichting op de opbouw van de kaderrichtlijn mariene strategie en de verhouding met het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.10. De initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen en het monitoringsprogramma dienen ter voorbereiding van het programma van maatregelen mariene strategie.

Eerste lid

In dit lid zijn de artikelen 5, tweede lid, (voor zover het gaat over de samenwerkingplicht), 6, 7, eerste lid, vierde alinea, en 11, tweede lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie geïmplementeerd. Voor een nadere toelichting op de samenwerkingsplicht wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.10.

Tweede lid

In dit lid is artikel 17, eerste lid, in samenhang met het tweede lid, onder c, van de kaderrichtlijn mariene strategie, geïmplementeerd.

Artikel 8.13 (overleg bij, actualisatie en eerste vaststelling van maritiem ruimtelijke plan) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Via de Invoeringswet Omgevingswet zal worden voorgesteld te bepalen dat de minister van Infrastructuur en Milieu en de minister van Economische Zaken een maritiem ruimtelijk plan als bedoeld in artikel 4 van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning moeten vaststellen.

Eerste lid

Met dit lid is artikel 11, eerste lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning geïmplementeerd. Artikel 11, eerste lid, verplicht lidstaten tot samenwerking bij de totstandkoming van maritieme ruimtelijke plannen. In het eerste lid van artikel 8.13 is daarom een overlegverplichting opgenomen. Het gaat om het overleggen met de bevoegde autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk, België en Duitsland, omdat zij direct grenzen aan de Nederlandse mariene wateren. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van met name de scheepvaart en de bescherming van het mariene ecosysteem is ook overleg met de bevoegde autoriteiten van Frankrijk, Zweden en Denemarken aangewezen. Zoals artikel 11, tweede lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning aangeeft, kan voor het overleg gebruik worden gemaakt van de al bestaande overlegstructuren. Dit kan, afhankelijk van de mate van transnationale beïnvloeding van de ruimtelijke planning op naburige staten, het netwerk van de Internationale Maritieme Organisatie zijn, maar ook de overlegstructuur in het kader van het Ospar-verdrag. Immers het Ospar-verdrag ziet op samenwerking op het gebied van milieubescherming in de noordoostelijke Atlantische oceaan, waarvan ook niet-EU-lidstaten, zoals IJsland en Noorwegen partij zijn. Het ligt voor de hand dat dit overleg in overeenstemming met de minister van Economische Zaken wordt gevoerd.

Tweede lid

Dit lid betreft de implementatie van artikel 6, derde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning, dat de termijn geeft waarbinnen het maritiem ruimtelijk plan tenminste geactualiseerd moet worden. Het ligt voor de hand dat wordt aangesloten bij de actualisatietermijn van zes jaar voor het programma van maatregelen van de mariene strategie, bedoeld in artikel 8.10, tweede lid, vanwege de samenhang tussen beide programma's.

Derde lid

Artikel 15, derde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning bepaalt dat het maritiem ruimtelijk plan zo snel mogelijk moet worden vastgesteld, maar uiterlijk op 31 maart 2021. Dit lid geeft deze verplichting weer.

Artikel 8.14 (overleg bij, actualisatie en operationaliteit maatregelen van waterprogramma's) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Op grond van artikel 3.9, tweede lid, onder d, van de Omgevingswet stelt de minister van Infrastructuur en Milieu (en eventuele andere verantwoordelijke ministers) een nationaal waterprogramma vast, waarin het nationale waterbeleid is opgenomen. Artikel 3, vierde lid en vijfde lid, van de kaderrichtlijn water verplicht lidstaten tot het coördineren van de doelstellingen, en in het bijzonder alle maatregelenprogramma's van de kaderrichtlijn water. Het eerste lid is ter implementatie van deze richtlijnverplichting opgenomen.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat de waterprogramma's iedere zes jaar geactualiseerd worden en is implementatie van artikel 11, achtste lid, van de kaderrichtlijn water. De waterprogramma's kunnen tussentijds partieel worden herzien als omstandigheden hiertoe aanleiding geven.

Derde lid

Het derde lid bepaalt ter implementatie van artikel 11, achtste lid, van de kaderrichtlijn water dat maatregelen uiterlijk drie jaar na vaststelling en de actualisatie van het waterbeheerprogramma, het regionale waterprogramma en het nationale waterprogramma operationeel moeten zijn. Het gaat daarbij om maatregelen die op grond van artikel 11 van de kaderrichtlijn water moeten worden vastgesteld voor elk stroomgebiedsdistrict om de doelen van de kaderrichtlijn water te verwezenlijken. Deze maatregelen worden op verschillende bestuurlijke niveaus getroffen. Elke maatregel wordt verwerkt in het programma dat daar het meest voor in aanmerking komt, volgens de reikwijdte van dat programma. Ter verduidelijking is in dit artikel dan ook een verwijzing naar de relevante programma's opgenomen, namelijk de waterbeheerprogramma's, de regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma. De zesjaarlijkse cyclus van actualisatie van de maatregelen is geregeld in artikel 8.14, tweede lid, van het Omgevingsbesluit.

§ 8.4.4 Actieplannen geluid

Artikel 8.15 (overleg bij en actualisatie van actieplannen geluid) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit lid is artikel 8, zesde lid, van de richtlijn omgevingslawaai geïmplementeerd.
Wie het bevoegde gezag voor het opstellen van een actieplan geluid is, is geregeld in de artikelen 3.6, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid, van de Omgevingswet. Uit de genoemde artikelen van de Omgevingswet vloeit voort over welke geluidbronnen respectievelijk het bevoegde college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of de minister van Infrastructuur en Milieu een actieplan geluid moeten opstellen. Het actieplan wordt vastgesteld aan de hand van vastgestelde geluidsbelastingkaarten. Het eerste lid regelt, dat als het actieplan geluidbronnen als spoorwegen, wegen of luchthavens bevat in agglomeraties of andere regio's die zich in de nabijheid van landsgrenzen bevinden, overleg met de bevoegde autoriteiten van de aangrenzende lidstaat wordt gepleegd.

Tweede lid

Het tweede lid betreft de implementatie van artikel 8, vijfde lid, van de richtlijn omgevingslawaai. Deze bepaling vereist actualisatie van actieplannen geluid om de vijf jaar.

§ 8.4.5 Beheerplannen Natura 2000-gebieden

Artikel 8.15 (actualisatie en eerste vaststelling beheerplan Natura 2000) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit lid is beleidsneutraal artikel 2.3, vierde lid, van de Wet natuurbescherming overgenomen.
Bepaald is dat beheerplannen voor Natura 2000-gebieden om de zes jaar geactualiseerd moeten worden. Actualisatie kan ook inhouden dat het beheerplan ongewijzigd opnieuw wordt vastgesteld.
Dit artikel vormt de implementatie van artikel 17 van de habitatrichtlijn.

Tweede lid

Het beheerplan wordt voor elk Natura 2000-gebied binnen drie jaar na aanwijzing van het gebied vastgesteld. De verplichting tot het aanwijzing van Natura 2000-gebieden is geregeld in artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming. Aanwijzing vindt plaats na toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (zie artikel 16.27 van de Omgevingswet).

§ 8.4.6 Programmatische aanpak stikstof

Artikel 8.17 (actualisatie programmatische aanpak stikstof) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

[Gereserveerd]

Afdeling 8.5 Meldingen en maatwerkvoorschriften

Artikel 8.18 (kennisgeving van een melding en maatwerkvoorschrift) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Omgevingswet]

Afdeling 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bevat bepalingen over bekendmaking en mededeling van besluiten. Zo is in artikel 3:41, eerste lid, van de Awb bepaald dat de bekendmaking van besluiten die tot een of meer belanghebbenden zijn gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hen, onder wie begrepen de aanvrager.

Eerste lid

Voor een deel van de activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving geldt een meldingsplicht. Deze melding geeft het bevoegd gezag de gelegenheid voor een initiële controle van de activiteit, zodat het zich ervan kan vergewissen dat de regels worden nageleefd. De melding hoeft niet geaccepteerd te worden en heeft dan ook geen rechtsgevolg. Omdat de reactie op een melding geen besluit is, is afdeling 3.6 van de Awb niet van toepassing.

In het eerste lid is daarom kennisgeving van een melding voorgeschreven in het belang van derden. De kennisgeving geschiedt in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Dit kan bijvoorbeeld ook publicatie op het internet zijn. Die wijze van publicatie wordt niet voorgeschreven. Aanbevolen wordt om naast publicatie op het internet de kennisgeving ook op de klassieke wijze te laten geschieden. Overigens wordt opgemerkt dat pas kennis moet worden gegeven bij een volledige melding. Omwonenden en andere belanghebbenden worden door de kennisgeving geïnformeerd over de voorgenomen activiteit. De kennisgeving kan aanleiding zijn een verzoek om handhaving te doen of een verzoek om maatwerkvoorschriften te stellen.

Tweede lid

Maatwerkvoorschriften zijn beschikkingen, die worden gegeven over een concrete activiteit. Ze kunnen ambtshalve worden gegeven, bijvoorbeeld naar aanleiding van een melding of van toezicht, of op verzoek, zowel van degene die de activiteit verricht als van een derde. Ze zijn gericht tot degene die de activiteit verricht, dus een bepaald persoon of een bepaald bedrijf.

Omdat artikel 3:41, eerste lid, van de Awb enkel toezending of uitreiking aan belanghebbenden voorschrijft is in het tweede lid opgenomen dat, in het kader van de bekendmaking, kennisgeving van maatwerkvoorschriften geschiedt in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze. Maatwerkvoorschriften zijn altijd tot een belanghebbende gericht en worden dus alleen bekendgemaakt door toezending aan die belanghebbende. Wat in de toelichting op het eerste lid is aangegeven over ‘een geschikte andere wijze’ van publicatie, is van overeenkomstige toepassing op het tweede lid.

Aanvullend geldt volgens artikel 3:43, eerste lid, van de Awb voor de bekendmaking van maatwerkvoorschriften dat daarvan mededeling wordt gedaan aan degene die bij de voorbereiding ervan hun zienswijze naar voren hebben gebracht. Als bij de voorbereiding toepassing is gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb, geschiedt de mededeling volgens artikel 3:44 van de Awb tevens via openbare kennisgeving van het besluit, terinzagelegging gedurende de beroepstermijn en toezending van het besluit aan degene die in de voorbereiding zijn zienswijze naar voren heeft gebracht.

Afdeling 8.6 Omgevingsvergunning

§ 8.6.1 Aanvraag en werking omgevingsvergunning

Artikel 8.19 (aanvraag wateractiviteiten los) [artikel 5.7, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel zijn op grond van artikel 5.7, tweede lid, van de Omgevingswet alle wateractiviteiten aangewezen als gevallen waarin de omgevingsvergunning los moet worden aangevraagd van de omgevingsvergunning voor andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4 van de Omgevingswet.

De scheiding tussen wateractiviteiten en andere activiteiten volgt al uit de Omgevingswet. Waterschappen kunnen als functionele bestuursorganen geen bevoegdheden uitoefenen die buiten hun takenpakket vallen, en hadden zonder deze scheiding dus nooit kunnen besluiten op meervoudige aanvragen waarbij andere dan wateractiviteiten zijn betrokken. Met dit artikel is aangesloten bij de regelgeving in de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waarin een vergelijkbare 'knip' tussen wateractiviteiten en andere activiteiten was opgenomen. Wel geldt op grond van artikel 16.7 van de Omgevingswet in veel gevallen verplichte coördinatie tussen de vergunning voor wateractiviteiten en de vergunning voor de milieubelastende activiteit.

Artikel 8.20 (informatie omgevingsvergunning milieubelastende activiteit) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Dit artikel is een voortzetting van artikel 6.11, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht. In dit artikel wordt artikel 26, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies geïmplementeerd.

In het tweede lid is beschreven op welke momenten het bevoegd gezag informatie moet verstrekken. Die momenten zijn afhankelijk van het moment waarop de informatie kenbaar is voor het publiek. Op grond hiervan kan het publiek van de andere staat opmerkingen maken voordat het bevoegd gezag een definitief besluit neemt. Bij de implementatie is aangesloten bij de Algemene wet bestuursrecht. In tegenstelling tot de reguliere procedure (tweede lid, onder a) wordt bij de uitgebreide procedure (tweede lid, onder b) op een later moment informatie kenbaar gemaakt. Namelijk pas op het moment waarop het ontwerpbesluit en de daarbij behorende stukken ter inzage worden gelegd in plaats van het moment waarop kennis wordt gegeven van de aanvraag. Wie het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit te verlenen, is geregeld in afdeling 3.1 van dit besluit.

In het derde lid wordt artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van de richtlijn winningsafval geïmplementeerd. Dit is de verplichting dat het publiek ervan moet kennis kunnen nemen dat overleg tussen de lidstaten zal plaatsvinden over een aanvraag voor een Nederlandse winningsafvalvoorziening categorie A, die grensoverschrijdende milieueffecten in het buurland kan veroorzaken. Het begrip 'winningsafvalvoorziening categorie A' is in het Besluit kwaliteit leefomgeving gedefinieerd. Het gaat om een winningsafvalvoorziening, die door het bevoegd gezag is ingedeeld in categorie A, in overeenstemming met de criteria gesteld in bijlage III bij de richtlijn winningsafval en de criteria bedoeld in de artikelen 1 tot en met 9 van de beschikking indeling winningsafvalvoorzieningen. Dit artikellid is een voortzetting van de regeling onder artikel 13.12 van de Wet milieubeheer.

In het vierde lid wordt artikel 26, vierde lid, van de richtlijn industriële emissies geïmplementeerd. Op grond van deze bepaling zorgt het bevoegd gezag voor verstrekking van het besluit op de aanvraag aan de betrokken partijen in de andere staat.

Artikel 8.21 (termijnstelling in omgevingsvergunning) [artikel 5.36, vijfde lid, van de Omgevingswet]

In het eerste lid is op grond van artikel 5.36, vijfde lid, van de Omgevingswet één geval aangewezen waarin het bevoegd gezag verplicht is een termijn aan de omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit te verbinden na afloop waarvan de vergunninghouder de vóór de verlening van de vergunning bestaande toestand moet hebben hersteld. Daarbij wordt ook de maximale duur van de termijn bepaald. Deze termijn is vijftien jaar. Het tweede lid bepaalt dat als de aanvankelijk gestelde termijn korter is dan vijftien jaar, de termijn kan worden verlengd tot ten hoogste vijftien jaar.

Het geval waar het hier om gaat, dat ook in artikel 5.16 van het Besluit omgevingsrecht al was aangewezen als geval waarin een termijn als hier bedoeld moet worden gesteld, betreft een omgevingsvergunning voor het bouwen van een tijdelijk bouwwerk. Op grond van artikel 1.1 van dit besluit, in samenhang met bijlage I bij dit besluit, wordt hieronder verstaan een tijdelijke bouwwerk als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit is een bouwwerk met een instandhoudingster-

mijn van ten hoogste vijftien jaar op dezelfde locatie. Een tijdelijk bouwwerk mag op grond van artikel 4.8, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving voldoen aan het kwaliteitsniveau voor bestaande bouw. Dit kwaliteitsniveau ligt dus lager dan het reguliere kwaliteitsniveau voor nieuwbouw. Om die reden dient te worden verzekerd dat een tijdelijk bouwwerk dat op dat lagere niveau is gebouwd, na ten hoogste vijftien jaar wordt verwijderd. Wil men na vijftien jaar het bouwwerk toch langer op de locatie aanwezig laten zijn, dan is hiervoor een nieuwe omgevingsvergunning nodig, in het kader waarvan zal moeten worden voldaan aan het nieuwbouwniveau uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Voor het bouwwerk kan op die locatie dus niet opnieuw een omgevingsvergunning worden verleend waarbij alleen getoetst wordt aan het niveau voor bestaande bouw. Evenmin kan worden volstaan met een omgevingsvergunning voor de verbouw van het bouwwerk, waarbij het in het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen (veelal lagere) verbouwniveau als uitgangspunt wordt gehanteerd.

Over het verbinden van termijnen aan een omgevingsvergunning wordt tot slot in algemene zin opgemerkt dat dit uiteraard dient te gebeuren op grondslag van de aanvraag. Het is immers een algemeen bestuursrechtelijk uitgangspunt dat een bevoegd gezag dient te beslissen op de aanvraag zoals door de aanvrager ingediend en eventueel door hem, op zijn verzoek of met zijn instemming, is aangepast. Als de aanvraag geen grondslag biedt voor het kunnen opnemen van een termijn, terwijl het bevoegd gezag dat wel noodzakelijk acht, dient de vergunning te worden geweigerd.

§ 8.6.2 Toepassing afdeling 3.4 en 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8.22 (voorbereidingsprocedure omgevingsvergunning) [artikel 16.65, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Voor omgevingsvergunningen is het uitgangspunt dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is (artikel 16.62 van de Omgevingswet). De uitzonderingen op dit uitgangspunt worden ingegeven door internationaalrechtelijke en Europese verplichtingen, of enkele andere activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden. In het algemeen deel van deze nota van toelichting is al ingegaan op de voorbereidingsprocedure voor de totstandkoming van een omgevingsvergunning en de uitwerking van artikel 16.55, derde lid, van de Omgevingswet, op grond waarvan bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval gevallen van activiteiten ter uitvoering van het verdrag van Aarhus zijn aangewezen. Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 4.7.2. van het algemeen deel van deze nota van toelichting. In aanvulling hierop wordt in dit deel van de artikelsgewijze toelichting voor andere internationaalrechtelijke en Europese verplichtingen een toelichting gegeven.

Onderdeel a

Artikel 14, eerste lid, van het verdrag van Granada vereist passende structuren voor informatie in de verschillende stadia van besluitvorming over beschermd cultureel erfgoed. Daarom is op grond van artikel 8.22, eerste lid, onderdeel a, de uitgebreide procedure van toepassing op een aanvraag van een omgevingsvergunning als die aanvraag betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit, waarvoor de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als adviseur is aangewezen.

Onderdeel b

Zoals in paragraaf 4.7.2 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, verplicht artikel 24, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies tot inspraak bij besluitvorming over de milieubelastende activiteit als het gaat om het exploiteren van een ippc-installatie.

Onderdeel c

Artikel 15, eerste lid, van de Seveso-richtlijn vereist inspraak van het publiek bij de besluitvorming over het exploiteren van een Seveso-inrichting. De Seveso-inrichtingen zijn in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen als vergunningplichtige activiteiten. Op grond van artikel 8.22, eerste lid, onderdeel c, van dit besluit is hierop de uitgebreide procedure van toepassing.

Onderdeel d

Voor de milieubelastende activiteit als het gaat om het exploiteren van een andere milieubelastende installatie voor het vergassen en vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen bevatten de mer-richtlijn en richtlijn industriële emissies drempelwaarden. Het verdrag van Aarhus eist echter ook inspraak van het publiek bij deze activiteit onder de drempelwaarden opgenomen in de mer-richtlijn

en richtlijn industriële emissies en is daarom opgenomen in artikel 8.22, eerste lid, onderdeel d.

Onderdeel e

Artikel 8, eerste lid, van de richtlijn winningsafval bevat een verplichting tot inspraak van het publiek bij de aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op de milieubelastende activiteit voor het storten of verzamelen van winningsafvalstoffen in een winningsafvalvoorziening. In artikel 8.22, eerste lid, onderdeel e, is daarom de uitgebreide procedure voorgeschreven op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor deze activiteit.

Onderdelen f tot en met i

Uit de definitie van milieubelastende activiteit in de Omgevingswet vloeit voort dat een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk geen onderdeel is van de milieubelastende activiteit. Een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit gaat echter ook over emissies uit een installatie waarop de richtlijn industriële emissies van toepassing is. Volgens artikel 24, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies moet in een vroeg stadium reële inspraak mogelijk zijn. Omdat de Seveso-richtlijn betrekking heeft op bedrijven met een vergelijkbaar hoog milieurisico is ook voor lozingsactiviteiten afkomstig uit een Seveso-inrichting de uitgebreide procedure voorgeschreven. Verder bevatten onderdelen h en i nog enkele andere activiteiten waarbij belangrijke gevolgen voor het milieu kunnen optreden.

Onderdeel j

Uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn volgt dat alleen als uit een passende beoordeling zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast en nadat in voorkomend geval inspraak is geboden, een vergunning voor het project kan worden verleend. Uit het arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2016, C-243/15 volgt dat wanneer sprake is van een vergunningplicht voor een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, een besluit over deze activiteit valt onder de inspraakbepaling van het verdrag van Aarhus. Derhalve is in artikel 8.22, eerste lid, onder j, de uitgebreide procedure van toepassing op een Natura-2000-activiteit, als bij de voorbereiding van die omgevingsvergunning een passende beoordeling moet worden gemaakt.

Tweede lid

Op de voorbereiding van het besluit op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument, is in beginsel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing (eerste lid, onder a). Archeologisch vooronderzoek vormt hierop een uitzondering (tweede lid). Het gaat hierbij uitsluitend om archeologisch vooronderzoek waarbij de bodem wordt verstoord of, bij cultureel erfgoed onder water, waarbij het roerende deel van het archeologisch monument wordt verstoord, verplaatst of gewijzigd.

Bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument moet doorgaans een rapport worden verstrekt met een (nadere) waardenstelling van dat deel van het archeologisch monument dat door de voorgenomen ingreep zal worden verstoord. Om tot een dergelijk rapport te komen is archeologisch vooronderzoek vereist. Dit vooronderzoek heeft tot doel om, bijvoorbeeld door het zetten van boringen of het trekken van proefsleuven, informatie over de archeologie op de plaats van de voorgenomen ingreep te krijgen en zo nauwkeurig te kunnen vaststellen wat de gevolgen van die ingreep op het archeologisch monument zullen zijn. De uitkomsten van dit vooronderzoek worden gebruikt bij de voorbereiding van het besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de rijksmonumentenactiviteit, die voor de voorgenomen ingreep vereist is. Dit vooronderzoek zelf is ook een rijksmonumentenactiviteit (verstoring) en daarmee ook vergunningplichtig.

Het is niet wenselijk dat ook de voorbereiding van het besluit op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het archeologische vooronderzoek via de uitgebreide procedure verloopt. Hetzelfde geldt voor ander archeologisch vooronderzoek op het rijksmonument, bijvoorbeeld voorafgaand aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het kader van de vaststelling of wijziging van een omgevingsplan. Ten overvloede wordt nog opgemerkt dat voor het uitvoeren van verstorend archeologisch vooronderzoek ook een certificaat als bedoeld in de Erfgoedwet vereist is.

Derde lid

Het derde lid is opgenomen vanwege de uitzondering die het verdrag van Aarhus bevat voor de

activiteit, bedoeld in het eerste lid, onder d, van dit artikel. Voor deze activiteit geldt de uitgebreide procedure niet als deze wordt uitgevoerd voor onderzoek, ontwikkeling en het testen van nieuwe methoden of producten voor een periode van minder dan twee jaar, tenzij aannemelijk is dat deze activiteit een aanzienlijk nadelig effect heeft op milieu of gezondheid.

Vierde lid

Het vierde lid beoogt te regelen dat afdeling 3.4 van de Awb niet wordt voorgeschreven in gevallen waarin dat op grond van Europees en internationaal recht niet noodzakelijk is. Zowel de richtlijn industriële emissies, de richtlijn winningsafval als het verdrag van Aarhus kennen een uitzondering op de verplichtingen met betrekking tot procedures voor wijzigingen met beperkte effecten op de leefomgeving. De richtlijn industriële emissies en de richtlijn winningsafval vereisen alleen een uitgebreide procedure wanneer sprake is van een belangrijke of ingrijpende wijziging. Het verdrag van Aarhus bevat eenzelfde verplichting wanneer activiteiten een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu. Omgekeerd betekent dit dat het volgen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure niet nodig is wanneer een wijziging niet belangrijk is in de zin van de richtlijn industriële emissies en geen aanzienlijk effect op het milieu heeft in de zin van het verdrag van Aarhus.
Als naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van een wijziging die geen aanzienlijke nadelige effecten heeft op de gezondheid van de mens of op het milieu, kan dus de reguliere procedure worden gevolgd. Het bestuursorgaan stuurt op grond van artikel 16.54, vierde lid, van de wet, aan de aanvrager de mededeling welke procedure zal worden gevolgd. Tegen deze mededeling staat op grond van artikel 6:3 van de Awb geen beroep open.

Hiermee wordt beoogd de regeling met betrekking tot milieuneutrale wijzigingen uit artikel 3.10, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voort te zetten, die voor dergelijke wijzigingen de reguliere procedure voorschreef. De strekking van deze regeling is echter ruimer, doordat ook ambtshalve wijzigingen via de reguliere procedure worden voorbereid. Onder de Wabo was dit enkel het geval als sprake was van een aanvraag om een wijziging.

Bovendien wordt in dit lid beter aangesloten op de teksten van de Europese richtlijnen. Ook hierdoor ontstaat een verruiming van de regeling. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht gebruikte de term ‘milieuneutrale wijziging’. Het ging hier dus altijd om een wijziging met geen of heel weinig gevolgen voor het milieu, oftewel: een wijziging die niet leidde tot enige verruiming van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten of een wijziging in de gevolgen van de fysieke leefomgeving die de omgevingsvergunning toestond. Met andere woorden: de wijziging moest altijd binnen de bandbreedte van de bestaande omgevingsvergunning blijven. De term ‘niet-belangrijke wijziging’ uit de Europese richtlijnen is iets ruimer. Deze omvat zeker alle wijzigingen die op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht als milieuneutraal werden bezien, maar ziet daarnaast ook op wijzingen die wel een beperkte impact hebben op de bandbreedte van de omgevingsvergunning. De term niet-belangrijke wijziging sluit een kleine verruiming van de bandbreedte van de omgevingsvergunning of een beperkte wijziging van de toegestane milieugevolgen (bijvoorbeeld: minder emissies naar de lucht maar meer lawaai als gevolg van aanpassing van de filterinstallatie van een bedrijf) niet op voorhand uit. Hiermee wordt de ruimte die de Europese richtlijnen bieden ten volle benut, en kunnen naar verwachting meer wijzigingen van omgevingsvergunning met de reguliere procedure worden afgehandeld. De term ‘niet-belangrijke wijzigingen’ is naar aanleiding van de consultatie en een toezegging in de Eerste Kamer in dit lid verduidelijkt.

Overigens wordt nog opgemerkt dat bij elke wijziging van een omgevingsvergunning voor een project dat is aangewezen in bijlage V van dit besluit een mer-beoordelingsplicht geldt. Als die wijziging aanzienlijke milieueffecten kan hebben, dan geldt op grond van de artikelen 16.43 en 16.50 van de Omgevingswet dat afdeling 3.4 van de Awb altijd van toepassing is.

Artikel 8.23 (toepassing coördinatieregeling Awb op aanvragen omgevingsvergunning) [artikel 16.7, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is het coördinerend bestuursorgaan, bedoeld in artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, aangewezen voor de gevallen waarvoor in artikel 16.7, eerste lid, onder a en b, van de Omgevingswet de in afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen coördinatieregeling van toepassing is verklaard op aanvragen om een omgevingsvergunning. Beide aangewezen gevallen hangen samen met de in artikel 5.7, tweede lid, van de Omgevingswet opgenomen regeling voor het los van elkaar indienen van aanvragen om een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten en andere activiteiten als bedoeld in de artikelen 5.1 en 5.4 van de Omgevingswet.

Het geval, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet betreft de situatie waarin de aanvrager die zowel een omgevingsvergunning voor een of meer wateractiviteiten als een

omgevingsvergunning voor een of meer andere activiteiten nodig heeft, er zelf voor heeft gekozen om zijn aanvragen gelijktijdig in te dienen.

Het geval, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet betreft de situatie waarin, als voor beide categorieën activiteiten een omgevingsvergunning nodig is, een verplichting tot gelijktijdig indienen van de aanvragen geldt. Deze verplichting vloeit voort uit artikel 5.7, derde lid, van de Omgevingswet en heeft betrekking op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, in gevallen waarin, kort samengevat, uit het Europese recht een verplichting tot een integrale beoordeling van die activiteiten volgt.

Zowel voor de gevallen, bedoeld in artikel 16.7, eerste lid, onder a als onder b, van de Omgevingswet wordt het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is voor de aanvraag om omgevingsvergunning voor de 'andere activiteit' dan de wateractiviteit als coördinerend bestuursorgaan aangewezen. Hieraan liggen dezelfde redenen ten grondslag als hiervoor zijn gegeven bij de artikelsgewijze toelichting op artikel 8.19 van dit besluit. Daar waar het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd gezag zou zijn om te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit, staat de positie van de waterschappen aan het zijn van coördinerend bestuursorgaan in de weg. Daar waar gedeputeerde staten of de minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegd gezag zou zijn voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit zou het optreden als coördinerend bestuursorgaan op zichzelf wel mogelijk zijn. Maar dit zou minder uniformiteit bieden voor de praktijk en daarom is dat niet wenselijk gevonden.

Afdeling 8.7 Gedoogplichtbeschikking

Artikel 8.24 (intrekking gedoogplichtbeschikking) [artikel 16.24 van de Omgevingswet]

Onder andere afdeling 16.3 van de Omgevingswet bepaalt welk besluit voorbereid moeten worden met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. In het algemeen geldt het actus-contrariusbeginsel: dezelfde procedure die gevolgd is bij de voorbereiding van een besluit, is van toepassing op de wijziging of intrekking van dat genomen besluit. Artikel 16.24 van de Omgevingswet geeft de mogelijkheid om een uitzondering te maken op dat beginsel voor intrekkingen en wijzigingen van al genomen besluiten. Daarnaast maakt artikel 16.83 van de Omgevingswet ook een uitzondering op het actus-contrariusbeginsel in een concreet geval. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht kan buiten toepassing worden gelaten als er sprake is van een wijziging van een besluit waartegen beroep aanhangig is en die wijziging van ondergeschikte aard is en niet in strijd met het internationale recht.

Dit artikel maakt gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid die artikel 16.24 van de Omgevingswet biedt. Op de voorbereiding van de gehele of gedeeltelijke intrekking van een gedoogplichtbeschikking, waarbij de gedoogplichtbeschikking is voorbereid met afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing. De reden hiervoor is dat het in het karakter van een beschikking besloten ligt dat de kring van belanghebbenden bekend is. Om die reden is toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht bij de gehele of gedeeltelijke intrekking van een gedoogplichtbeschikking niet meer noodzakelijk. De reguliere procedure van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op het besluit.

In tegenstelling tot de toelichting bij artikel 16.24 van de Omgevingswet, wordt er in dit artikel geen uitwerking gegeven aan artikel 18.10, eerste lid, van de Omgevingswet. De reikwijdte van artikel 16.24 van de Omgevingswet omvat namelijk niet de begunstigende beschikking. Concreet betekent dit dat op de intrekking of wijziging van een beschikking op grond van artikel 18.10, eerste lid, van de Omgevingswet dezelfde procedure van toepassing is als op de totstandkoming van die beschikking.

Afdeling 8.8 Verstrekken en beschikbaar stellen van gegevens

§ 8.8.1 Externe veiligheid

Artikel 8.25 (gegevensverstrekking externe veiligheidsrisico's) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt binnen welke termijn het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 10.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, de gegevens, bedoeld in artikel 10.2 van dat besluit, aan de minister van Infrastructuur en Milieu verstrekt. Op deze wijze kan de minister van Infrastructuur en Milieu de gegevens aan het register toevoegen, nu de minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor het beheer ervan (artikel 10.3 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). De bestuursorganen zelf zijn verantwoordelijk voor de actualisatie van de gegevens, minimaal eens in de vijf jaar.

§ 8.8.2 Kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 8.26 (gegevensverstrekking luchtkwaliteit door gemeenten en provincies) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Omgevingswet]

Colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten verstrekken gegevens over de luchtkwaliteit aan de minister van Infrastructuur en Milieu als hun grondgebied onderdeel is van zogenaamde aandachtsgebieden voor luchtkwaliteit. Het gaat om aandachtsgebieden voor de concentraties stikstofdioxide (NO_2) en fijnstof (PM_{10}). Deze verfijnde berekeningen maken het mogelijk om voor deze aandachtsgebieden tijdig dreigende overschrijdingen te signaleren van de omgevingswaarden voor NO_2 en PM_{10}. Het Besluit kwaliteit leefomgeving specificeert de gegevens en wijst de aandachtsgebieden aan. Zie verder de toelichting bij artikel 10.10 van dat besluit.

§ 8.8.3 Stedelijk afvalwater

Artikel 8.27 (beschikbaar stellen rapport over afvoer van stedelijk afvalwater en slib) [artikel 20.8, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de elektronische beschikbaarstelling van het rapport over de afvoer van stedelijk afvalwater en slib. De minister van Infrastructuur en Milieu stelt op grond van artikel 10.21 van het Besluit kwaliteit leefomgeving, iedere twee jaar een rapport op waarin de stand van zaken wordt beschreven over de afvoer van stedelijk afvalwater en slib.

§ 8.8.4 Zwemwater

Artikel 8.28 (gegevensverstrekking zwemlocaties) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Omgevingswet]

Om te kunnen voldoen aan de rapportageverplichting aan de Europese Commissie op grond van artikel 13 van de zwemwaterrichtlijn, is het noodzakelijk dat die gegevens worden bijgehouden door de waterschappen en jaarlijks verstrekt worden aan de minister van Infrastructuur en Milieu. De gegevens met betrekking tot zwemlocaties die in rijkswateren zijn gelegen, zijn vanzelfsprekend ook nodig voor het opstellen van de rapportage. Omdat deze in eigen beheer zijn is het niet nodig gegevensverstrekking te regelen.

Artikel 8.29 (beschikbaar stellen informatie over zwemlocaties) [artikel 20.13, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Deze bepaling geeft uitvoering aan artikel 12 van de zwemwaterrichtlijn. Gedeputeerde staten zullen het publiek moeten voorlichten over de indeling van de zwemlocaties in de klassen en over de risico's voor de gezondheid en veiligheid gedurende het badseizoen. Hierin voorziet dit lid. Voorlichting moet in ieder geval plaatsvinden als zich een ernstige proliferatie van cyanobacteriën of van microalgen of marien fytoplankton voortdoet en een gezondheidsrisico wordt vermoed. Als gedeputeerde staten op de hoogte zijn van onverwachte situaties die een negatief gevolg kunnen hebben op de gezondheid van zwemmers, moet voorlichting plaatsvinden. Ook als zich verontreiniging van het zwemwater voordoet door teerachtige residuen, glas, plastic, rubber of ander afval, wordt het publiek hiervan op grond van dit lid voorgelicht. Als op basis van de inspectie op deze zwemverontreiniging maatregelen ter plaatse nodig zijn, kunnen gedeputeerde staten besluiten om het publiek ook over deze maatregelen voor te lichten. Dat is geregeld in artikel 8.29, eerste lid, onder b, onder 3.

Tweede lid

Voorlichting geschiedt allereerst op een gemakkelijk toegankelijke plaats in de onmiddellijke nabijheid van de zwemlocatie. Op die manier kan het bezoekende publiek van de zwemlocatie ter plaatse worden voorgelicht over de veiligheid van het zwemmen. Anderzijds wordt het publiek voorgelicht via de media. Gedacht kan worden aan in ieder geval het internet, maar ook aan teletekst, televisie en folders.

Derde lid

De informatie die verspreid moet worden betreft informatie over de kwaliteit van het water, maatregelen die zijn getroffen, zoals zwemverboden, en andere relevante informatie bedoeld in artikel 12, tweede lid, van de zwemwaterrichtlijn. Dit lid stelt verplicht dat de voorlichting aan het publiek op een plaats in de nabijheid van zwemwater door het plaatsen van een bord plaatsvindt. Het doel van de

voorlichting in de nabijheid van zwemwater via het bord, is dat deze voor de bezoeker snel zichtbaar is. Het moet in een oogopslag voor de bezoeker duidelijk zijn of hij op die locatie mag zwemmen en wat de kwaliteit is van het zwemwater op die locatie. Het bord bevat dan ook de meest actuele informatie over de locatie. Het betreft onder andere de indeling van het zwemwater, een algemene beschrijving van het zwemwater in niet-technische bewoordingen op basis van het zwemwaterprofiel en informatie over kortstondige verontreinigingen. Zie hiervoor verder artikel 12, eerste lid, van de zwemwaterrichtlijn.

Voorlichting gebeurt zo nodig ook in andere talen dan het Nederlands. Voor de resultaten van het veiligheidsonderzoek, waarnaar verwezen wordt in het eerste lid, onder c, worden deze eisen vanuit de zwemwaterrichtlijn niet gesteld. Ook in die gevallen kunnen gedeputeerde staten aansluiten bij de voorlichtingsmogelijkheden die in dit lid zijn beschreven.

§ 8.8.5 Geluid

Artikel 8.30 (gegevensverstrekking belangrijke wegen en spoorwegen) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Omgevingswet]

Gedeputeerde staten houden op grond van artikel 10.24 van het Besluit kwaliteit leefomgeving bij welke wegen in beheer bij de provincie en spoorwegen als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, van de wet, belangrijke wegen en belangrijke spoorwegen zijn als bedoeld in artikel 3 van de richtlijn omgevingslawaai. Deze gegevens moeten op grond van dit artikel aan de minister van Infrastructuur en Milieu worden verstrekt, zodat hij deze inzake de betreffende wegen en spoorwegen periodiek kan publiceren. Voor belangrijke wegen en belangrijke spoorwegen moeten geluidbelastingkaarten en actieplannen worden opgesteld.

Dit artikel vormt een voortzetting van artikel 11.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Het voornemen bestaat om de aanduiding van belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaai via het Invoeringsbesluit Omgevingswet nader te regelen.

Artikel 8.31 (gegevensverstrekking door beheerder geluidbron voor geluidbelastingkaart) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Omgevingswet]

De verplichting tot het opstellen van een geluidbelastingkaart, bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, van de Omgevingswet, is opgenomen ter implementatie van artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai. Om die verplichting goed uit te kunnen voeren, hebben bestuursorganen gegevens nodig van de beheerders van de geluidbronnen. Dit artikel regelt deze informatieverstrekking.

Geluidbelastingkaarten hebben een beleidsvoorbereidende functie in verband met het op te stellen actieplan geluid. Als bij de informatieverstrekking sprake is van persoonsgegevens, is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing.

Artikel 8.32 (gegevensverstrekking door bestuursorganen voor geluidbelastingkaart) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Omgevingswet]

De verplichting tot het opstellen van een geluidbelastingkaart, bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, van de Omgevingswet, is opgenomen ter implementatie van artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai. Om die verplichting goed uit te kunnen voeren, hebben bestuursorganen gegevens nodig van andere bestuursorganen. Zo is voor een geluidbelastingkaart voor wegen en hoofdspoorwegen informatie nodig van de gemeenten waarin de weg of spoorweg is gelegen. Te denken valt aan informatie over het aantal inwoners of geluidgevoelige objecten in een bepaald gebied.

De colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten die behoren tot een agglomeratie is ook afhankelijk van informatie van anderen voor het opstellen van een geluidbelastingkaart. Het betreft bijvoorbeeld informatie over de geluidbelasting veroorzaakt door rijkswegen, provinciale wegen en spoorwegen. Daarnaast kan het college van burgemeester en wethouders informatie nodig hebben over de geluidbelasting veroorzaakt door een geluidbron die in een aangrenzende gemeente is gelegen.

Dit artikel vervangt artikel 11.7, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer. Daarin was ook opgenomen dat de minister van Defensie de contourenkaart, bedoeld in artikel 10.23 van de Wet luchtvaart, verstrekt. Omdat in artikel 10.23 van de Wet luchtvaart is bepaald dat deze contourenkaart openbaar is, is in dit besluit niet opgenomen dat de minister van Defensie deze kaart verstrekt.

Artikel 8.33 (gegevensverstrekking PRTR; uitstel verklaring PRTR-verslag) [artikel 20.6, eerste lid, onder b, van de Omgevingswet, artikel 16.88 van de Omgevingswet)

Op grond van artikel 10.30 van het Besluit kwaliteit leefomgeving moet het bevoegd gezag de kwaliteit van het PRTR-verslag beoordelen. Als het verslag niet voldoet, moet het bevoegd gezag in principe voor 30 juni van het jaar volgend op het verslagjaar een zogeheten negatieve verklaring afgeven aan de betrokken exploitant. De termijn om deze verklaring af te geven kan eenmalig met maximaal drie maanden worden verlengd (dus tot 30 september). Hiervoor kan bijvoorbeeld aanleiding zijn als aan de exploitant een last onder dwangsom is opgelegd en het bevoegd gezag wil afwachten of de ontbrekende gegevens naar aanleiding daarvan alsnog worden aangeleverd.

Artikel 8.34 (gegevensverstrekking PRTR; gegevens als bedoeld in artikel 5.12 van het Besluit activiteiten leefomgeving) [artikel 20.6, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet, artikel 16.88 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid regelt de informatieverschaffing door het bevoegd gezag aan de minister als beheerder van het nationale PRTR (het nationale Pollutants Release and Transfer Register). De gegevens worden in elektronische vorm verstrekt, telkens uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het verslagjaar.

Tweede en derde lid

Uit het tweede lid volgt dat gegevens in een PRTR-verslag waarover het bevoegde bestuursorgaan heeft verklaard dat ze niet voldoen aan de eraan te stellen eisen, niet aan de minister van Infrastructuur en Milieu worden verstrekt. In het nationale PRTR wordt in dat geval vermeld dat een negatieve verklaring is afgegeven. Ook als ten onrechte geen PRTR-verslag is ingediend, wordt in het nationale PRTR-register aangegeven dat een negatieve verklaring is afgegeven. In verband hiermee bepaalt het derde lid dat het bevoegde bestuursorgaan aan de minister van Infrastructuur en Milieu melding doet van afgegeven negatieve verklaringen. De melding wordt gedaan zodra de verklaring in werking is getreden of uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het verslagjaar.

Artikel 8.35 (gegevensverstrekking PRTR; handelwijze bij geheimhouden gegevens) [artikel 20.6, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet, artikel 16.88 van de Omgevingswet]

In artikel 10.33 van het Besluit kwaliteit leefomgeving is een voorziening opgenomen in verband met de vertrouwelijkheid van informatie. De exploitant die rapportageplichtige activiteiten verricht, kan het bevoegd gezag verzoeken bepaalde gegevens niet aan de minister van Infrastructuur en Milieu te rapporteren (artikel 5.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving). Als besloten is bepaalde gegevens niet aan de minister van Infrastructuur en Milieu te verstrekken, stelt het bestuursorgaan de minister van Infrastructuur en Milieu uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het verslagjaar in kennis van het soort gegevens dat wordt geheimgehouden en van de grond waarop tot geheimhouding is besloten. Deze informatie wordt vervolgens ook aangegeven in het nationale PRTR. Bij het verstrekken van informatie aan de Commissie moet voor een activiteit waarover gegevens wegens vertrouwelijkheid niet worden verstrekt, worden vermeld welk type informatie wordt geheimgehouden en om welke reden deze gegevens worden geheimgehouden (artikel 12 PRTR-protocol).

In het vierde lid van dit artikel is bepaald dat, als het bestuursorgaan een verzoek om geheimhouding heeft afgewezen, de gegevens eerst aan de minister van Infrastructuur en Milieu worden gezonden nadat het afwijzende besluit in werking is getreden. Uit artikel 10.33, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving volgt dat het besluit vier weken nadat het bekend is gemaakt in werking treedt of, als gedurende die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, nadat op dat verzoek is beslist.

Het derde lid van dit artikel regelt dat het bevoegd gezag aan de minister van Infrastructuur en Milieu in voorkomend geval vervangende informatie verstrekt. Het bestuursorgaan moet, als de naam van een verontreinigende stof wordt geheimgehouden, in de mededeling aan de minister aangeven tot welke groep verontreinigende stoffen de geheimgehouden stof behoort.

Artikel 8.36 (beschikbaar stellen van gegevens en verklaringen PRTR) [artikel 20.8, eerste lid, van de Omgevingswet, artikel 16.88 van de Omgevingswet]

Het in deze bepaling opgenomen tijdstip voor het beschikbaar stellen van informatie via het nationale PRTR (telkens uiterlijk op 31 maart van het tweede kalenderjaar volgend op het verslagjaar) komt overeen met het tijdstip dat op grond van artikel 7, tweede lid, onder b, van de EG-verordening PRTR geldt voor de rapportage door de lidstaten aan de Europese Commissie voor het Europese PRTR.

Artikel 8.37 (beschikbaar stellen eindonderzoek bodem) [artikel 20.8, eerste lid, van de Omgevingswet, artikel 20.6, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid geeft uitvoering aan artikel 24, derde lid, onderdeel a, van de richtlijn industriële emissies. In dit lid wordt bepaald dat het bevoegde gezag via internet het publiek informeert over relevante informatie over maatregelen die zijn getroffen, nadat een ippc-installatie is beëindigd overeenkomstig artikel 22 van de richtlijn. Dit staat los van eventuele verplichtingen uit de Wet openbaarheid van bestuur. Voor deze beëindiging bevat het Besluit activiteiten leefomgeving een regeling in paragraaf 5.2.1. Het beschikbaar stellen van voor het publiek relevante informatie over de situatie van de bodem ter plaatse na definitieve stopzetting van de vergunningplichtige inrichting of van de ippc-installatie, is geregeld in dit lid. Het bevoegd gezag haalt deze informatie uit het eindsituatiebodemrapport, zoals voorgeschreven in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Voor de bepaling welke informatie in ieder geval niet beschikbaar moet worden gesteld, wordt in de richtlijn industriële emissies verwezen naar de beperkingen in de richtlijn toegang tot milieu-informatie. In de richtlijn toegang tot milieu-informatie wordt een aantal uitzonderingen gemaakt, waarvan hier vooral relevant zijn die voor privacy gevoelige gegevens, vertrouwelijke commerciële en industriële informatie, gegevens waarop intellectuele eigendomsrechten rusten en voor onvoltooide gegevens. Onvoltooide gegevens of onvoltooid materiaal zijn pas na herstel van omissies en onjuistheden voor publiek relevante informatie.

De regeling in dit lid vormt een beleidsneutrale omzetting van artikel 5.7, zesde lid, van het Besluit omgevingsrecht.

Tweede lid

Met het tweede lid is beoogd te voorkomen dat irrelevante informatie, zoals onvoltooide gegevens of onvoltooid materiaal, namens de overheid aan het publiek ter beschikking worden gesteld.

§ 8.8.7 Werelderfgoed

Artikel 8.38 (gegevensverstrekking werelderfgoed) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2o, van de Omgevingswet, artikel 20.7, aanhef en onder e, van de Omgevingswet]

Volgens paragraaf 199 van de *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* van het Werelderfgoedcomité[115] dient Nederland als verdragspartij de Algemene Vergadering van de UNESCO elke zes jaar te rapporteren over de wettelijke en bestuurlijke voorzieningen en andere maatregelen die zijn getroffen ter uitvoering van het werelderfgoedverdrag en over de staat van de Nederlandse werelderfgoederen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is belast met de uitvoering van deze rapportageverplichting. Om daaraan te kunnen voldoen heeft de minister voor elk werelderfgoed gegevens nodig van een instantie of een bestuursorgaan, aangewezen als siteholder in het managementplan, bedoeld in de *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* voor dat werelderfgoed. Daarom is in dit artikel bepaald dat de siteholder voor het werelderfgoed de minister op diens verzoek de benodigde gegevens verstrekt. In de praktijk verstrekt de *siteholder* deze gegevens door een digitaal beschikbaar gestelde vragenlijst van het Werelderfgoedcentrum in te vullen, waarna de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed deze gegevens controleert en doorstuurt naar het Werelderfgoedcentrum.

[115] In de Nederlandse vertaling van de verdragstekst in Trb. 1973, 155 Commissie voor het Werelderfgoed genoemd.

Artikel 8.39 (gegevensverstrekking activiteiten die werelderfgoed aan kunnen tasten) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2o, van de Omgevingswet, artikel 20.7, aanhef en onder e, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In paragraaf 172 van de *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* zijn richtlijnen opgenomen over het melden van bijzondere ontwikkelingen die werelderfgoederen kunnen aantasten. Op grond daarvan moeten voornemens tot '*major restorations or new constructions*' die de uitzonderlijke universele waarde van een werelderfgoed kunnen aantasten, zo spoedig mogelijk worden gemeld bij het Werelderfgoedcomité, zodat dit comité ondersteuning kan bieden bij het zoeken van oplossingen waardoor wordt verzekerd dat de uitzonderlijke universele waarde van het erfgoed behouden blijft.

In het eerste lid is daarom bepaald dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zo spoedig mogelijk op de hoogte moet worden gesteld van voornemens om activiteiten te verrichten die de uitzonderlijke universele waarde van het betrokken werelderfgoed kunnen aantasten. Deze verplichting geldt voor de siteholder van het werelderfgoed.

De meldingsplicht ziet op voornemens de *siteholder* zelf en op voornemens van derden. Per werelderfgoed kan het gaan om verschillende activiteiten in de fysieke leefomgeving en om activiteiten van verschillende omvang. Zo zou een wijzing van de grondwaterstand de uitzonderlijke universele waarde van Schokland en omgeving kunnen aantasten. Het vervangen van een raamkozijn kan de uitzonderlijke universele waarde van het Rietveld Schröderhuis aantasten. Het vervangen van een raamkozijn van een niet monumentaal pand aan een van de Amsterdamse grachten zal daarentegen de uitzonderlijke universele waarde van de grachtengordel van Amsterdam niet snel aantasten, omdat het daar vooral gaat om de historische stedenbouwkundige structuur van de grachtengordel. De meldingsplicht omvat dus per werelderfgoed activiteiten van verschillende aard en omvang.

Tweede lid

Dit lid verduidelijkt op welke bestuursorganen die zijn belast met de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet, de meldingsplicht, bedoeld in het eerste lid, mede rust. Dit zijn in de eerste plaats de bestuursorganen van het grondgebied waarop het werelderfgoed is gelegen. Daarnaast rust de meldingsplicht op de bestuursorganen die vanuit de uitoefening van een taak of bevoegdheid kennis hebben of krijgen van een voornemen dat de uitzonderlijke universele waarde van een werelderfgoed kan aantasten. Gedacht kan worden aan activiteiten van het betreffende bestuursorgaan zelf die impact kunnen hebben op het werelderfgoed, zoals mogelijke initiatieven voor de aanleg van nieuwe infrastructuur, maar ook om activiteiten van derden. Deze activiteiten kunnen het bestuursorgaan bijvoorbeeld ter ore komen in de vorm van een melding op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving of een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Hiermee wordt tevens gewaarborgd dat ook die bestuursorganen waarvan de taak- of bevoegdheidsuitoefening gevolgen heeft voor een buiten hun grondgebied gelegen werelderfgoed, een melding doen.

Afdeling 8.9 Kaarten

Artikelen 8.40 (overleg en actualisatie overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten), 8.41 (beschikbaar stellen overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten) en 8.42 (overleg bij en actualisatie van geluidbelastingkaarten) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder i, van de Omgevingswet]

Deze artikelen zijn gereserveerd voor het Invoeringsbesluit Omgevingsbesluit vanwege het aanscherpen van de grondslag in de Invoeringswet Omgevingswet waarmee wordt voorgesteld procedurele regels te stellen over overstromingsgevaarkaarten, overstromingsrisicokaarten en geluidbelastingkaarten.

Hoofdstuk 9 Milieueffectrapportage

Afdeling 9.1 Milieueffectrapportage voor plannen en programma's

Artikel 9.1 (plan-mer-beoordeling) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 16.36, zesde lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat nadere regels over de plan-mer-beoordeling, bedoeld in artikel 16.36, vijfde lid, van de Omgevingswet. Hiermee is invulling gegeven aan artikel 3, derde lid, en 4, eerste lid, van de smb-richtlijn.

Eerste lid

In het eerste lid is tot uitdrukking gebracht dat de uitkomst van de plan-mer-beoordeling al in de fase van het ontwerp-plan of programma mee moet worden genomen. Uiteraard zal deze uitkomst ook in het vastgestelde plan of programma zijn opgenomen. Als de uitkomst is dat een milieueffectrapport (hierna: MER) niet is vereist, kan het zijn dat afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing is en dat er geen sprake is van een ontwerp-plan of programma. In dat geval wordt het resultaat van de plan-mer-beoordeling alleen in het plan of programma opgenomen. Overigens is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht in ieder geval van toepassing op alle plannen en programma's die hun grondslag vinden in de Omgevingswet.

Tweede, derde en vierde lid

Met het tweede, derde en vierde lid is invulling gegeven aan artikel 16.36, zesde lid, van de Omgevingswet door nader te duiden in welke gevallen een plan-mer-beoordeling voor plannen of programma's die zien op kleine gebieden op lokaal niveau of kleine wijzigingen van plannen of programma's kan plaatsvinden.[116] De gegeven criteria sluiten aan bij de ruimte die artikel 3 van de smb-richtlijn biedt, de jurisprudentie van het Hof van Justitie en bij de toelichting die de Europese Commissie daarbij in haar handreiking heeft opgenomen.[117] Ten eerste is op grond van het tweede lid een plan-mer-beoordeling uitgesloten als het plan of programma betrekking heeft op een project-mer-plichtig project. In dat geval is er meteen sprake van een plan-mer-plicht. Het derde lid geeft invulling aan de toepassing van de plan-mer-beoordeling bij kleine gebieden op lokaal niveau. Het moet gaan om een plan op gemeentelijk niveau, en de omvang van het betrokken gebied vergeleken met die van het totale grondgebied van de betreffende gemeente moet klein zijn.

Het vierde lid geeft een nadere duiding voor de beoordeling of sprake is van een kleine wijziging van een plan of programma in de zin van artikel 16.36, vierde lid, van de Omgevingswet. Hierbij zal in ieder geval moeten worden gekeken naar de context van het plan en in hoeverre de wijziging aanzienlijke milieueffecten tot gevolg heeft. Het is immers denkbaar dat een wijziging op het eerste gezicht klein lijkt, maar grote gevolgen voor het milieu kan hebben. Wanneer op voorhand al duidelijk is dat de effecten groot zijn en de uitkomst van de mer-beoordeling daarmee helder is, kan de mer-beoordeling achterwege worden gelaten en geldt er direct een plan-mer-plicht. Het woord 'aanzienlijk' is gebruikt om aan te geven dat het bedoelde milieueffect een zekere omvang heeft. Het is de opvolger van het woord 'belangrijke', dat in de Wet milieubeheer werd gebruikt. Er is geen wijziging beoogd met deze terminologie, alleen een betere aansluiting bij de tekst van artikel 3 van de smb-richtlijn.

Artikel 9.2 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage) [artikel 16.39, tweede lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling bevat regels over de procedure van advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage. Daarnaast gelden ook de regels van afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht, aangezien de Commissie een adviseur is in de zin van artikel 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Door het uiterlijke moment vast te leggen waarop om een advies kan worden verzocht, is verzekerd dat de Commissie voldoende tijd heeft om, vóór de vaststelling van het plan, te adviseren over het milieueffectrapport. Hiermee is uitvoering gegeven aan artikel 6, tweede en vijfde lid, van de smb-richtlijn.

Artikel 9.3 (inhoud plan-MER) [artikel 16.42 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het doel van het milieueffectrapport is het in beeld brengen en beoordelen van de milieueffecten van het plan of programma en van de redelijke alternatieven daarvan. Daarvoor zijn in het eerste lid de eisen aan de inhoud van het plan-MER opgenomen, die in het licht van dat doel moeten worden bezien. Er is zo dicht mogelijk aangesloten bij de tekst van artikel 5 en bijlage I van de smb-richtlijn. Hieronder worden enkele van deze eisen nader toegelicht.

Naast de inhoud van het plan of programma moeten op grond van onderdeel a ook de redelijke alternatieven worden beschreven. Dit betekent dat niet alle denkbare alternatieven hoeven worden

[116] Ter invulling van amendement Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 81.
[117] HvJ EU 21 december 2016, C-444/15 (Associazione Italia Nostra Onlus) en Handreiking 'Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's', p.13-14.

opgenomen, maar alleen de alternatieven die van belang zijn voor een goede besluitvorming. Onderdeel b ziet op het 'nulalternatief'; beschreven moet worden wat de bestaande staat en kwaliteit van het milieu is en wat de ontwikkeling daarvan is als het plan of programma niet wordt uitgevoerd. De onderdelen c en d zien op een beschrijving van de relevante milieukenmerken en milieuproblemen. Het moet daarbij gaan om de aspecten waar het plan of programma op van invloed is. Het begrip milieu is niet gedefinieerd in de Omgevingswet en moet ruim worden opgevat. Hieronder vallen in ieder geval de voorbeelden die in bijlage I, onderdeel f, bij de smb-richtlijn zijn opgenomen (biodiversiteit, bevolking, gezondheid van de mens, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap). Ook kan bijvoorbeeld gedacht worden aan externe veiligheid. Onderdeel f vraagt om een beschrijving van de milieueffecten van het plan of programma die mogelijk aanzienlijk zijn. Het is niet nodig om alle effecten te noemen, het gaat erom dat de relevante effecten in beeld worden gebracht. Deze relevantie hangt af van de omstandigheden. Van alle effecten zal dus wel moeten worden afgewogen of ze mogelijk aanzienlijk zijn.

Onderdeel h ziet ten eerste op een toelichting van de keuze voor de onderzochte alternatieven. Ten tweede moet worden gemotiveerd waarom een bepaalde wijze van effectbepaling is gekozen, wat de tekortkomingen van die methode zijn en waar bepaalde informatie mist door gebrek aan kennis.

Onderdeel j vraagt om een 'niet-technische samenvatting' van de informatie die wordt verstrekt onder de onderdelen a tot en met i. Hiermee wordt een samenvatting bedoeld die een breed publiek relatief eenvoudig kan begrijpen, onder andere door het gebruik van begrijpelijke taal.

Tweede lid

Het tweede lid maakt duidelijk dat de informatie in het MER wordt afgestemd op de inhoud en het detailniveau van het plan of programma. Met stand van de kennis wordt gedoeld op algemeen beschikbare kennis.

Derde lid

Volgens artikel 16.37 van de Omgevingswet mag gebruik worden gemaakt van andere milieueffectrapporten. Artikel 9.3, derde lid, van dit besluit bevat als aanvullende mogelijkheid dat bij het opstellen van het MER ook gebruik wordt gemaakt van informatie die op grond van andere EU-regelgeving is verkregen. Hiermee is voorzien in de implementatie van artikel 5, derde lid, van de smb-richtlijn.

Artikel 9.4 (inhoud plan of programma) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft aan welke onderwerpen in ieder geval in het plan of programma moeten worden opgenomen. Hiermee is uitvoering gegeven aan de artikelen 8 en 9 van de smb-richtlijn. Het zijn met name eisen aan de motivering van het plan of programma. Zij gelden bovenop de motiveringseisen die voortvloeien uit de Algemene wet bestuursrecht.

Eerste lid

Zo moet worden aangegeven hoe rekening wordt gehouden met het MER en het advies daarover van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Met het gebruik van de term 'rekening houden met' is aangesloten bij de terminologie van de smb-richtlijn. In artikel 9.4 van dit besluit is hiermee tot uitdrukking gebracht dat het bevoegd gezag de genoemde elementen gemotiveerd moet meewegen in de totstandkoming van het plan of programma.

Tweede lid

Volgens het tweede lid moet worden aangegeven hoe de relevante milieuoverwegingen en redelijke alternatieven zijn meegenomen bij de besluitvorming. Tot slot moeten de monitoringsmaatregelen worden vermeld. Deze bepalingen voor monitoring worden via het Invoeringsbesluit Omgevingswet in dit besluit gevoegd.

Afdeling 9.2 Milieueffectrapportage voor projecten

Artikel 9.5, in samenhang met bijlage V (aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten) [artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet]

Bijlage V bij dit besluit bevat de tabel waarin de mer-(beoordelings)plichtige projecten en de daaraan gekoppelde besluiten zijn aangewezen. Dit is geregeld in artikel 9.5. Uit deze bepaling volgt ook hoe

de tabel moet worden gelezen. In kolom 1 staan de projecten vermeld. Vervolgens is in kolom 2 aangegeven in welke gevallen een mer-plicht geldt voor dat project. De mer-beoordelingsplichtige gevallen staan vermeld in kolom 3. In kolom 4 staan de besluiten waarvoor bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt en waarbij de mer-beoordeling plaatsvindt. Dat dit ook het projectbesluit kan zijn volgt uit het derde lid. Hiermee wordt bedoeld dat het projectbesluit of het gemeentelijk project van publiek belang, indien dat aan de orde is, altijd het relevante besluit is voor de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat de verplichtingen uit de mer-richtlijn worden uitgevoerd bij het projectbesluit of het gemeentelijk project van publiek belang waarvoor de voorbereiding van besluiten ter uitvoering van het project worden gecoördineerd, waaronder het aangewezen besluit dat is opgenomen in bijlage V, kolom 4, bij dit besluit.

Het projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap is hierbij uitgezonderd (onder a). In plaats daarvan is bij de relevante projecten in bijlage V bij dit besluit de goedkeuring van gedeputeerde staten van een door het dagelijks bestuur van het waterschap genomen projectbesluit, bedoeld in artikel 16.72 van de Omgevingswet, opgenomen. Dat is een voortzetting van de situatie waar voorheen de goedkeuring van gedeputeerde staten werd aangewezen. De keuze om het goedkeuringsbesluit bij bepaalde mer-plichtige projecten aan te wijzen komt voort uit het Bestuursakkoord Water.[118]

Slechts in enkele gevallen is het projectbesluit overigens verplicht, namelijk de gevallen die zijn aangewezen in de Omgevingswet in artikel 5.46. In alle andere gevallen is het projectbesluit een keuze voor het bevoegd gezag. Om niet bij elk project in bijlage V bij dit besluit het projectbesluit te noemen, is dit in dit artikel opgenomen.

Als er in kolom 4 van bijlage V bij dit besluit meerdere besluiten staan opgesomd, is de volgorde van deze opsomming niet bepalend voor de vraag aan welke van deze besluiten het MER moet worden gekoppeld.

Om redenen van toegankelijkheid en leesbaarheid is ervoor gekozen om de uitgebreide toelichting op bijlage V op te nemen na de toelichting op de artikelen.

Artikel 9.6 (bijzonderheden bij aanwijzen mer-(beoordelings)plichtige projecten) [artikel 16.43, eerste lid, en artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet]

Deze bepaling ziet op enkele bijzonderheden bij het lezen van bijlage V, waarin de mer-(beoordelings)plichtige projecten en bijbehorende besluiten zijn aangewezen.

Eerste lid

Het eerste lid ziet op het geval dat een project zowel onder de mer-beoordelingsplichtige als de mer-plichtige categorie valt. In dat geval is er sprake van een mer-plicht.

Tweede lid

Het tweede lid bevat de eis dat bij de vaststelling of een project aanzienlijke milieueffecten kan hebben, het project in zijn geheel moet worden bezien. Dit betekent dat als een project ook grensoverschrijdende onderdelen bevat, deze onderdelen mee moeten worden genomen. Dit volgt uit een uitspraak van het Hof van Justitie.[119] Dit was voorheen geregeld in artikel 2, zesde lid, van het Besluit milieueffectrapportage.

Derde lid

Het derde lid implementeert bijlage II, onderdeel 13b, van de mer-richtlijn. Hierin is bepaald dat mer-plichtige projecten die dienen tot innovatie, namelijk het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten, aangemerkt worden als mer-beoordelingsplichtige projecten. Wel geldt de voorwaarde dat dit ontwikkelen en beproeven niet langer duurt dan twee jaar. Dit moet van tevoren duidelijk uit het besluit blijken. Dit was voorheen geregeld in artikel 2, eerste en tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage.

[118] Zie onderaan blz. 23: 'De provincies behouden de goedkeuringsbevoegdheid voor de versterkingsplannen met de focus op ruimtelijke consequenties en LNC-waarden (Landschappelijke, Natuur- en Culturele waarden). De bevoegdheden met betrekking tot de m.e.r.-procedure voor versterkingsplannen en ruimtelijke plannen blijven ongewijzigd.'
[119] Hof van Justitie 10 december 2009, zaak C-205/08.

Vierde lid

Het vierde lid implementeert bijlage II, onderdeel 13a, van de mer-richtlijn. Hierin is bepaald dat wijziging of uitbreiding van mer-plichtige projecten, waarvoor al een vergunning is verleend, en die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben, mer-beoordelingsplichtig zijn. De begrippen 'wijziging of uitbreiding' moeten ruim worden geïnterpreteerd. Het gaat ook om situaties waarbij een nieuw besluit nodig is van het bevoegd gezag om het werk of de installatie weer te kunnen gebruiken. Onder wijziging of uitbreiding wordt niet verstaan de vervanging van bijvoorbeeld een koeler, of een capaciteitsuitbreiding zonder aanpassingen van de al bestaande installatie(s).

Artikel 9.7 (bijzonderheden bij de besluiten bij mer-(beoordelings)plichtige projecten) [artikel 16.43, eerste lid, en artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a en onder e, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Als bij een milieubelastende activiteit in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving alleen een wijziging van de lozingsactiviteit plaatsvindt, waarvoor een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit nodig is, dan geldt voor dit besluit een mer-beoordeling of mer-plicht.
Dit kan overal gelden waar in de bijlage de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit genoemd wordt. Uit oogpunt van overzichtelijkheid van de bijlage is ervoor gekozen om deze toevoegingen niet in elke relevante kolom op te nemen, maar in artikel 9.7, eerste lid, van dit besluit te verduidelijken.

Tweede lid

Het tweede lid ziet op de bijzondere situatie waar een in bijlage V aangewezen besluit niet van toepassing is, maar er wel een ander besluit voorhanden is. Uit de mer-richtlijn volgt echter dat er voor elk project sprake moet zijn van een zekere toestemming of vergunning waarvoor bij de voorbereiding daarvan een MER kan worden gemaakt. Artikel 9.7, tweede lid, van dit besluit vangt deze mogelijke lacune op. Deze bepaling maakt het mogelijk om bij het ontbreken van een besluit, genoemd in bijlage V een ander besluit aan te wijzen waarvoor bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Met dit artikellid wordt ook invulling gegeven aan artikel 16.43, vierde lid, onder b, van de wet, dat de mogelijkheid geeft om een omgevingsvisie, programma of onderdeel van een omgevingsplan als besluit voor een project aan te merken. Het omgevingsplan is waar nodig opgenomen in kolom 4 van bijlage V bij dit besluit. Omgevingsvisies en programma's worden op voorhand niet aangewezen, maar kunnen zo nodig via dit artikellid als besluit voor een project worden aangemerkt. Deze bepaling is bedoeld voor uitzonderingsgevallen en is alleen van toepassing als de bijlage geen uitkomst biedt.

Derde lid

Het derde lid ziet op het geval dat het omgevingsplan is aangewezen als besluit waarvoor bij de voorbereiding daarvan een milieueffectrapport gemaakt moet worden bij een mer-(beoordelings)plichtig project. Uit de opbouw van de bijlage volgt al dat het omgevingsplan alleen in beeld komt als er geen sprake is van een vergunningplichtige activiteit. Op grond van artikel 9.7, derde lid, moet ook eerst worden bezien of sprake is van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Als die er wel is, moet het milieueffectrapport aan deze omgevingsvergunning worden gekoppeld. Het omgevingsplan kan dan beschouwd worden als kaderstellend plan waarvoor een plan-mer gemaakt moet worden. Als er geen sprake is van een afwijkactiviteit dient het omgevingsplan als besluit waarvoor bij de voorbereiding een project-MER gemaakt moet worden. Het omgevingsplan zal daar dan ook concreet genoeg voor moeten zijn.

Artikel 9.8 (regels ontheffing) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet], artikel 9.9 (inhoud mededeling voornemen) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet], artikel 9.10 (motivering mer-beoordeling) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder f, van de Omgevingswet], artikel 9.11 (passende scheiding) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder f, van de Omgevingswet] artikel 9.12 (raadpleging reikwijdte en detailniveau) [artikel 16.44, derde lid, van de Omgevingswet], artikel 9.13 (advies Commissie voor de milieueffectrapportage) [artikel 16.47, tweede lid, van de Omgevingswet], artikel 9.14 (elektronisch beschikbaarstelling, kennisgeving, coördinatie) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet], artikel 9.15 (inhoud project-mer) [artikel 16.52, eerste lid, van de Omgevingswet] en artikel 9.16 (inhoud besluit) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet], artikel 9.17 (monitoring project-mer) [artikel 16.53a, van de Omgevingswet], artikel 9.18 (gegevensverstrekking) [artikel 20.6, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet]

De artikelen 9.8 tot en met 9.18 zijn gereserveerd in verband met de implementatie van 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 (PbEU 2014, L 124). Vanwege de implementatietermijn loopt deze implementatie via een wijziging van de Wet milieubeheer.[120] Deze wijziging van de Wet milieubeheer zal via de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet ingebouwd worden in de Omgevingswet en in dit besluit.

Afdeling 9.3 Grensoverschrijdende milieueffecten

Afdeling 9.3 bevat regels over de gevallen waarin een plan, programma of project mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft. Hiermee worden de bepalingen uit het verdrag van Espoo en het en het SEA-Protocol omgezet.

§ 9.3.1 Grensoverschrijdende plan-mer

Artikel 9.19 (mededeling en toezending informatie grensoverschrijdende milieueffecten) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Wanneer een plan of programma mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft, stelt het bevoegd gezag de betreffende bevoegde autoriteit van de andere staat hiervan op de hoogte. Daarbij zendt het bevoegd gezag ook de benodigde informatie over het plan of programma en de besluitvormingsprocedure toe. In het eerste lid wordt aangegeven welke informatie dat in ieder geval moet zijn. De bevoegde autoriteit van de andere staat kan dan beoordelen of het gewenst is over het plan of programma en de grensoverschrijdende effecten te overleggen en zienswijzen in te dienen. Of dit het geval is geeft de bevoegde autoriteit van de andere staat aan binnen een door het bevoegd gezag aangegeven termijn. Het kan ook zijn dat de bevoegde autoriteit van de andere staat zelf om de informatie vraagt, of meteen aangeeft deel te willen nemen aan de raadplegingsprocedure.

Tweede lid

Om het overleg en deelname aan de zienswijzeprocedure te kunnen realiseren, moeten de mededeling en het toezenden van informatie in ieder geval vóór de vaststelling van het plan of programma plaatsvinden.

Artikel 9.20 (overleg) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Wanneer de bevoegde autoriteit van de andere staat heeft aangegeven deel te willen nemen aan de raadplegingsprocedure, vindt eerst overleg plaats met het bevoegd gezag van het plan of programma. Hier worden de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten en de maatregelen om de negatieve milieueffecten te voorkomen of te beperken besproken.

[120] Wet milieubeheer, zoals gewijzigd door de wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Crisis- en herstelwet in verband met de uitvoering van 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 (PbEU 2014, L 124) (implementatie herziening mer-richtlijn) (Stb. 2017, 30).

Tweede lid

Wanneer er problemen zijn met het leggen van contact met de andere staat, of met de resultaten van het overleg kan de minister van Infrastructuur en Milieu op regeringsniveau de contacten onderhouden. Het spreekt voor zich dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat de minister van Infrastructuur en Milieu hiervoor over voldoende informatie beschikt.

Artikel 9.21 (zienswijzen) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Voor de vaststelling van het plan of programma wordt de mogelijkheid geboden zienswijzen in te dienen op het ontwerp-plan of programma. Hierbij wordt de procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht gevolgd. De zienswijzen kunnen worden ingediend door het betrokken publiek in de andere staat en de instanties die op grond van artikel 9, eerste lid, van het SEA-protocol en artikel 5, derde lid, van de smb-richtlijn door die lidstaat worden aangewezen als raadplegende instanties op het gebied van gezondheid en milieu, zoals de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Artikel 9.22 (inhoud en verstrekking plan of programma) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Op grond van deze bepaling zorgt het bevoegd gezag voor verstrekking van het vastgestelde plan of programma aan de betrokken partijen in de andere staat. Hiermee worden de partijen bedoeld die op grond van § 9.3.1 hebben ingesproken.

Artikel 9.23 (grensoverschrijdende milieueffecten in Nederland) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Deze bepaling ziet op de gevallen waarbij Nederland mogelijk milieueffecten ondervindt van een plan of programma uit een andere staat. Het is van belang dat het relevante publiek in Nederland voldoende wordt geïnformeerd. Daarom zorgen de bevoegde autoriteit van de andere staat en het betrokken bestuursorgaan in Nederland voor kennisgeving van de benodigde informatie conform artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat nadrukkelijk om een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de bevoegde autoriteit van de andere staat het voortouw heeft.

§ 9.3.2 Grensoverschrijdende project-mer

Artikel 9.24 (mededeling grensoverschrijdende milieueffecten) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Wanneer een project waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten heeft, stelt het bevoegd gezag de betreffende bevoegde autoriteit van de andere staat hiervan op de hoogte. Daarbij zendt het bevoegd gezag ook de benodigde informatie over het project en de besluitvormingsprocedure toe. Op deze manier kan de bevoegde autoriteit van de andere staat beoordelen of het gewenst is over het project en de grensoverschrijdende effecten te overleggen en zienswijzen in te dienen. Of dit het geval is geeft de bevoegde autoriteit van de andere staat aan binnen een door het bevoegd gezag aangegeven termijn. Het kan ook zijn dat de bevoegde autoriteit van de andere staat zelf om de informatie vraagt, of meteen aangeeft deel te willen nemen aan de raadplegingsprocedure.

Tweede lid

Het moment waarop de mededeling van het bevoegd gezag plaatsvindt kan per geval verschillen. Dit hangt af van het moment waarop naar voren komt dat er mogelijk grensoverschrijdende milieueffecten zijn en het moment waarop het Nederlandse publiek wordt betrokken. Volgens het tweede lid kan dit het moment zijn dat bevoegd gezag bestuursorganen en instanties raadpleegt voor het advies over de reikwijdte en het detailniveau als bedoeld in artikel 16.46 van de Omgevingswet. Een ander mogelijk moment voor betrokkenheid is het indienen van zienswijzen in het kader van de voorbereiding van het besluit conform afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Derde lid

Bij een projectbesluit is het moment van betrokkenheid van het publiek eerder, namelijk bij de kennisgeving van het voornemen om een verkenning uit te voeren naar een opgave in de fysieke

leefomgeving. Op grond van artikel 5.47 van de Omgevingswet wordt tegelijk met die kennisgeving een ieder namelijk in de gelegenheid gesteld mogelijke oplossingen aan te dragen voor die opgave. Op dat moment zal ook de bevoegde autoriteit in de andere staat moeten worden geïnformeerd. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in het derde lid.

Artikel 9.25 (toezending informatie en zienswijzen) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

De betrokken partijen uit de andere staat krijgen in beginsel dezelfde mogelijkheden in te spreken op het mer-plichtige project. Dit is in het eerste en tweede lid geregeld. Dit betekent dat de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen wordt geboden volgens de regels van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Bij het projectbesluit kan het publiek al in een eerdere fase van zich laten horen, namelijk door het aandragen van mogelijke oplossingen voor de opgave in de fysieke leefomgeving in de verkenningsfase. Tot slot kan het bevoegd gezag de bevoegde instanties van de andere staat raadplegen over de reikwijdte en het detailniveau van de informatie over het milieueffectrapport.

Voor een goede participatie is het van belang over de juiste informatie te beschikken. Daarom zendt het bevoegd gezag de onder het derde lid genoemde informatie toe. Aan verspreiding aan het juiste publiek zal ook de bevoegde autoriteit van de andere staat moeten meewerken.

Artikel 9.26 (overleg) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Wanneer de bevoegde autoriteit van de andere staat heeft aangegeven deel te willen nemen aan de raadplegingsprocedure, vindt eerst overleg plaats met het bevoegd gezag van het mer-plichtige project. Hier worden de mogelijk aanzienlijke grensoverschrijdende milieueffecten en de monitoringsmaatregelen besproken. Wanneer er problemen zijn met het leggen van contact met de andere staat, of met de resultaten van het overleg kan de minister van Infrastructuur en Milieu op regeringsniveau de contacten onderhouden. Het spreekt voor zich dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat de minister hiervoor over voldoende informatie beschikt.

Artikel 9.27 (inhoud en verstrekking besluit) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Op grond van deze bepaling zorgt het bevoegd gezag voor verstrekking van het besluit als bedoeld in artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet aan de betrokken partijen in de andere staat. Hiermee worden de partijen bedoeld die op grond van § 9.3.2 hebben ingesproken.

Artikel 9.28 (nieuwe informatie, monitoring en evaluatie) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Deze bepaling bevat een verplichting om nieuwe informatie te delen en de mogelijkheid tot het plegen van overleg en het houden van een evaluatie. De plan-mer kent geen vergelijkbare bepaling.

Eerste lid

Het eerste lid ziet op het geval dat sprake is van een project waarvoor op grond van artikel 16.43, eerste lid, van de Omgevingswet een milieueffectrapport moet worden gemaakt en nieuwe informatie naar voren komt over een mogelijk nadelig grensoverschrijdend milieueffect, voordat wordt begonnen met de uitvoering van dat project. Deze informatie moet worden gedeeld met de bevoegde autoriteit van de andere staat. Hierbij wordt de voorwaarde gesteld dat de informatie niet bekend was op het moment dat het besluit werd genomen en als dat wel het geval was geweest, had de informatie het besluit inhoudelijk moeten kunnen beïnvloeden.

Tweede lid

Als de bevoegde autoriteit van één van de staten van mening is dat het besluit vanwege deze nieuwe informatie zou moeten worden gewijzigd, of dat deze mogelijkheid zou moeten worden uitgezocht, kan om overleg worden verzocht om dit te bespreken.

Derde lid

Het derde lid ziet op de mogelijkheid een evaluatie uit te voeren over de mogelijk nadelige grensoverschrijdende effecten van de uitvoering van een mer-plichtig project. De bevoegde autoriteiten van de staten beslissen dit gezamenlijk.

Artikel 9.29 (grensoverschrijdende milieueffecten in Nederland) [artikel 16.88, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Deze bepaling ziet op de gevallen waarbij Nederland mogelijk milieueffecten ondervindt van een project uit een andere staat. Als het betrokken bestuursorgaan dat nodig vindt, geeft zij bij de andere staat aan deel te willen nemen aan de raadplegingprocedure van die staat. Het is voor beide partijen van belang over de juiste informatie te beschikken. Daarom stuurt het betrokken bestuursorgaan relevante informatie over Nederland op grond van het tweede lid. Deze informatie heeft betrekking op de mogelijke grensoverschrijdende milieueffecten van het project in Nederland en moet kunnen bijdragen aan het opstellen van het milieueffectrapport. Daarnaast moet ook het relevante publiek in Nederland voldoende worden geïnformeerd als het besluit waaraan het milieueffectrapport wordt gekoppeld is genomen, of de aanvraag daarvoor is geweigerd in de andere staat. Daarom zorgen de bevoegde instantie van de andere staat en het betrokken bestuursorgaan in Nederland voor kennisgeving van het besluit, met inbegrip van de motivering en de maatregelen die worden genomen om de negatieve milieueffecten te voorkomen of te beperken. Het gaat nadrukkelijk om een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij de bevoegde autoriteit van de andere staat het voortouw heeft.

Hoofdstuk 10 Adviesorganen en adviseurs

Afdeling 10.1 Commissie voor de milieueffectrapportage

Artikel 10.1 (samenstelling commissie) [artikel 17.5, derde lid, van de Omgevingswet]

Het maximale aantal plaatsvervangend voorzitters komt overeen met het maximum dat de Kaderwet adviescolleges stelt aan het aantal leden van adviescolleges. Omdat artikel 10 van de Kaderwet adviescolleges niet van overeenkomstige toepassing is verklaard, wordt het maximale aantal in dit artikel bepaald. Veertien plaatsvervangend voorzitters en een voorzitter wordt voldoende geoordeeld om de taak van de Commissie voor de milieueffectrapportage goed te kunnen uitoefenen.

De minister van Infrastructuur en Milieu is niet gehouden het maximale aantal plaatsvervangend voorzitters ook daadwerkelijk te benoemen. De samenstelling zal in samenspraak met de voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage worden bepaald.

Artikel 10.2 (secretaris en bureau) [artikel 17.5, derde lid, van de Omgevingswet]

De Commissie voor de milieueffectrapportage beslist zelf over de keuze voor een secretaris. Deze is dan ook slechts verantwoording schuldig aan de Commissie. Om haar taak goed te kunnen uitoefenen heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage behoefte aan een bureau dat ondersteuning biedt. Hiervoor wordt niet meer geregeld dan dat de secretaris leidinggeeft aan dat bureau.

Artikel 10.3 (jaarverslag) [artikel 17.5, derde lid, van de Omgevingswet]

Adviescolleges als bedoeld in de Kaderwet adviescolleges moeten jaarlijks voor 1 april een jaarverslag over het voorafgaande kalenderjaar aan de verantwoordelijke minister uitbrengen. Artikel 28 van de Kaderwet adviescolleges is niet van overeenkomstige toepassing op de adviesorganen, bedoeld in afdeling 17.1 van de Omgevingswet. Daarom bepaalt artikel 10.3 van dit besluit dat de Commissie voor de milieueffectrapportage voor 1 april van ieder verslag uitbrengt aan de minister van Infrastructuur en Milieu.

Artikel 10.4 (samenstelling werkgroep) [artikel 17.5, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De Commissie voor de milieueffectrapportage adviseert op grond van artikel 17.5, eerste lid, van de Omgevingswet het bevoegd gezag over het milieueffectrapport.

Een milieueffectrapport kan betrekking hebben op een grote verscheidenheid aan projecten, plannen en besluiten en voor het kunnen adviseren daarover moet de Commissie voor de milieueffectrapportage beschikken over een evenzo grote verscheidenheid aan deskundigheden.

Voor het advies wordt door de voorzitter of zijn plaatsvervanger een werkgroep samengesteld van deskundigen.

Tweede lid

Deze mededeling stelt het bevoegd gezag in staat zich een mening te vormen over de samenstelling

van de werkgroep. In het bijzonder vanwege artikel 17.5, tweede lid, van de Omgevingswet, is het wenselijk dat het bevoegd gezag inzicht heeft in de personele samenstelling van de werkgroep die het advies uitbrengt. Dit stelt het bevoegd gezag in staat om eventuele kennis over betrokkenheid van een deskundige in de werkgroep tijdig ter kennis te brengen van de Commissie voor de milieueffectrapportage.

Derde lid

Het voorzitterschap van een werkgroep is opgedragen aan de voorzitter of een van de plaatsvervangend voorzitters van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Hiermee wordt beoogd continuïteit en consistentie in de advisering te waarborgen.

Vierde lid

Het advies wordt door de werkgroep uitgebracht onder verantwoordelijkheid van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Het advies van de werkgroep geldt als het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage. In combinatie met het grote aantal benoemingen dat gedurende een jaar te verwachten is, is dat reden om de benoeming van deskundigen in een werkgroep niet aan de minister van Infrastructuur en Milieu maar aan de voorzitter of een plaatsvervangend voorzitter van de Commissie voor de milieueffectrapportage op te dragen.

Vijfde lid

Dit lid biedt een oplossing voor die gevallen waarin onverhoopt na het samenstellen van de werkgroep blijkt dat een deskundige niet voldoet aan het vereiste van niet betrokkenheid, zoals vastgelegd in artikel 17.5, tweede lid, van de Omgevingswet. Verwacht mag worden dat een deskundige die op enigerlei wijze betrokken is bij het project, plan of besluit dat zelf tijdig meldt bij de Commissie voor de milieueffectrapportage, maar dit lid regelt de situatie waarin die betrokkenheid pas op een later moment tot uiting komt.

Artikel 10.5 (advisering door werkgroep) [artikel 17.5, derde lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Zoals hiervoor bij de toelichting op artikel 10.4, vierde lid, is opgemerkt, geldt het advies van de werkgroep als het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage. Dit lid expliciteert dat het advies, tot het uitbrengen waarvan de Commissie voor de milieueffectrapportage op grond van de artikelen 16.37 en 16.42 van de Omgevingswet door het bevoegd gezag in staat wordt gesteld, wordt uitgebracht aan dat bevoegd gezag.

Tweede lid

Om praktische redenen hoeft de werkgroep niet unaniem te zijn in zijn oordeel bij het vaststellen van het advies. Het advies kan worden vastgesteld als een meerderheid van de deskundigen in de werkgroep daartoe besluit.

Derde lid

Als een of meer deskundigen van de werkgroep, die een van de meerderheid afwijken standpunt hebben ingenomen, menen dat het bevoegd gezag geïnformeerd moet worden over hun afwijkende standpunt, wordt dat afwijkende standpunt vermeld in het advies. Desgewenst kunnen die deskundigen voor het bevoegd gezag in een afzonderlijke nota bij het advies een nadere toelichting of onderbouwing van hun afwijkende standpunt geven.

Hoofdstuk 11 Handhaving en uitvoering

Afdeling 11.1 Bestuursrechtelijke handhavingstaak en handhavingsbevoegdheid

Artikel 11.1 (toedeling handhavingstaak anders dan aan college van burgemeester en wethouders) [artikel 18.2, vierde lid, van de Omgevingswet]

Voor de toedeling van de bestuursrechtelijke handhavingstaak wordt aangesloten bij de bevoegdheidsverdeling in de hoofdstukken 4 en 5 van de wet. Voor alle overige gevallen geldt dat de bestuursrechtelijke handhavingstaak berust bij het college van burgemeester en wethouders, tenzij deze bij algemene maatregel van bestuur aan een ander bestuursorgaan wordt opgedragen (zie artikel 18.2 van de wet). Artikel 11.1 regelt dat laatste voor onder andere de volgende gevallen:

– de algemene zorgplichtbepaling uit de artikelen 1.6 en 1.7 van de wet (zo wordt bijvoorbeeld voor de zover de zorgplicht betrekking heeft op water de handhavingstaak belegd bij het waterschapsbestuur);
– een aantal ge- of verbodsbepalingen gesteld in de wet (zo wordt bijvoorbeeld bepaald dat gedeputeerde staten verantwoordelijk zijn voor de handhaving van een door hun krachtens artikel 2.38 van de wet ingesteld zwemverbod)

Aangesloten is bij het in de wet gehanteerde uitgangspunt dat het bestuursorgaan dat een besluit neemt ook verantwoordelijk is voor de handhaving daarvan.

Artikel 11.2 (toedeling handhavingstaak gedoogplichten)

Ook voor de gedoogplichten, bedoeld in hoofdstuk 10 van de wet, zal gebruik worden gemaakt van de gelegenheid om bij algemene maatregel van bestuur de bestuursrechtelijke handhavingstaak op te dragen aan een ander bestuursorgaan (zie artikel 18.2 van de wet). Dit vergt nog nader onderzoek. Artikel 11.2 zal bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden ingevuld.

Artikel 11.3 (bestuursdwangbevoegdheid instemmingsorgaan) [artikel 18.3 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit artikel regelt welke bestuursorganen met instemmingsrecht, naast het bevoegd gezag, ook bevoegd zijn tot het opleggen van een last onder bestuursdwang – en daarmee op grond van artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht ook tot het opleggen van een last onder dwangsom – voor de onderdelen van de omgevingsvergunning waarvoor zij hebben beslist over instemming, of ter zake op grond van artikel 3.30 van dit besluit of artikel 16.16, derde of vierde lid, van de Omgevingswet hebben bepaald dat instemming niet is vereist. Dit gaat over overtredingen van voorschriften van de omgevingsvergunning die betrekking hebben op de activiteit die aanleiding was voor toekenning van het recht van instemming in de artikelen 3.16 tot en met 3.24 van dit besluit. Het bestuursorgaan met instemmingsrecht is niet bevoegd om andere onderdelen van de omgevingsvergunning te handhaven. Ook vormt dit artikel geen grondslag om te mogen handhaven wanneer zonder vergunning wordt gehandeld: deze bevoegdheid heeft alleen het bestuursorgaan dat zelf bevoegd gezag is voor een enkelvoudige aanvraag om een omgevingsvergunning voor de desbetreffende activiteit. Bij de voorgenomen Invoeringswet Omgevingswet zal dit worden verduidelijkt in artikel 18.3 van de Omgevingswet, dat aan het onderhavige artikel ten grondslag ligt.

Het bestuursorgaan dat instemmingsrecht heeft mag in de volgende gevallen zelf een last onder bestuursdwang opleggen vanwege de naleving van de voorschriften van dat deel van de omgevingsvergunning waarvoor het instemmingsrecht heeft gegolden:
1. het dagelijks bestuur van een waterschap voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam met betrekking tot regionale wateren, lozingsactiviteiten op een zuiveringtechnisch werk en activiteiten die via de waterschapsverordening worden gereguleerd,
2. gedeputeerde staten voor:
   – in de omgevingsverordening vergunningplichtig gestelde activiteiten met betrekking tot een watersysteem dat of een weg die in beheer is bij de provincie
   – beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot regionale luchthavens en lokaal spoor, Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten en
   – wateractiviteiten waarvoor de provincie bevoegd gezag is bij enkelvoudige aanvragen, oftewel grote grondwateronttrekkingen,
3. de minister van Economische Zaken voor:
   – mijnbouwgerelateerde milieubelastende activiteiten,
   – Natura 2000-activiteiten en flora- en fauna-activiteiten en
   – beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot mijnbouwinstallaties in waterstaatswerken,
4. gedeputeerde staten en de minister van Infrastructuur en Milieu voor ontgrondingsactiviteiten,
5. de minister van Infrastructuur en Milieu voor wateractiviteiten met betrekking tot rijkswateren en waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen, en
6. de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor rijksmonumentenactiviteiten die betrekking hebben op een archeologisch monument.

Het gaat bij de in het voorgaande onder 1, 2 en 5 genoemde activiteiten, geregeld in de onderdelen a, b en e van het eerste lid, steeds om het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het beheer, bijvoorbeeld van een waterstaatswerk of een natuurgebied, waar ter bescherming van de daar aanwezige infrastructuur of natuur bijzondere eisen gelden en waar dat bestuursorgaan ook zelf toezicht houdt of laat houden. Wanneer de desbetreffende activiteiten onderdeel uitmaken van een

omgevingsvergunning waarvoor het beherende bestuursorgaan niet zelf het bevoegd gezag is, zou in geval van een overtreding van dit onderdeel van de omgevingsvergunning die door het beherend bestuursorgaan wordt geconstateerd steeds een handhavingsverzoek aan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning moeten worden gedaan. Dit levert dubbel werk op en is ondoelmatig. Daarom is ervoor gekozen het beherend bestuursorgaan in staat te stellen de onderdelen van de omgevingsvergunning waarvoor zijn instemmingsrecht geldt zelf te handhaven. Daarbij is dubbele handhaving een aandachtspunt voor de beide tot handhaving bevoegde bestuursorganen: voorkomen moet worden dat een initiatiefnemer te maken krijgt met twee handhavingsacties van twee bevoegde bestuursorganen. Naar verwachting kan dit door een goede afstemming tussen handhavende bevoegde bestuursorganen afdoende worden voorkomen. Daarom is hierover in dit besluit geen aanvullende regel opgenomen.

Voor de handhavingsbevoegdheid van de minister van Economische Zaken als adviseur met instemming, geregeld in onderdeel c van het eerste lid, geldt een vergelijkbare situatie. Het Staatstoezicht op de Mijnen is het bestuursorgaan dat toezicht houdt op alle mijnbouwgerelateerde activiteiten, en zal dus in veruit de meeste gevallen ook degene zijn die een overtreding constateert. Bovendien is de Minster van Economische Zaken zelf verantwoordelijk voor het beheer van natuurgebieden, en voor het houden van toezicht op Natura 2000- en flora- en fauna-activiteiten van nationaal belang. Ook hier zal het veelal eerder de minister zelf zijn die een overtreding constateert van het onderdeel van de vergunning waarvoor hij heeft beslist over instemming, dan het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.

Voor ontgrondingsactiviteiten die vallen onder het eerste lid, onder b en e, geldt een vergelijkbare situatie. Veruit de meeste vergunningplichtige ontgrondingen vinden plaats in het buitengebied, in het kader van delfstoffenwinning of herinrichting van het landschap. Bovendien is voor het vergunnen en handhaven van ontgrondingen bijzondere technische expertise nodig. Waar het gaat om ontgrondingen in rijkswateren, is de minister van Infrastructuur en Milieu bovendien beheerder van het gebied waar de ontgronding plaatsvindt en vervult deze al de rol van toezichthouder. Ook hier geldt dat het doelmatiger en doeltreffender is wanneer de toezichthouders van de provincie en de minister van Infrastructuur en Milieu zelf kunnen handhaven wanneer zij een overtreding constateren.

Voor activiteiten met betrekking tot archeologische monumenten als bedoeld in het eerste lid, onder d, van dit artikel krijgt de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als instemmingsorgaan een aanvullende handhavingsbevoegdheid ten aanzien van omgevingsvergunningen voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot een archeologisch monument. De archeologische monumenten die als rijksmonument zijn aangewezen vormen een kleine subcategorie van het totaal aan archeologische monumenten. Dit is een categorie met topkwaliteit, die bijzondere bescherming nodig heeft. Wanneer die monumenten worden aangetast, is dit doorgaans niet meer te herstellen. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan zijn verantwoordelijkheid voor het behoud van deze monumenten alleen adequaat invullen, wanneer hij voortvarend kan ingrijpen bij aantasting daarvan. Hiervoor is het nodig dat hij zelf kan handhaven.

Tweede lid

Het tweede lid van dit artikel regelt een uitzondering op het voorgaande, voor het geval de ‘eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag’ regel uit artikel 3.12 van dit besluit van toepassing is. Voor complexe bedrijven is er juist voor gekozen om alle bevoegdheden in één hand te concentreren. Het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit, te weten gedeputeerde staten, is ook bevoegd gezag voor alle andere activiteiten die op dezelfde locatie plaatsvinden. Een aparte handhavingsbevoegdheid voor bestuursorganen met instemmingsrecht verdraagt zich niet met deze beleidskeuze. Daarom zijn de complexe bedrijven uitgezonderd van het toepassingsbereik van artikel 11.3, eerste lid, van dit besluit.

Hoofdstuk 12 Digitale voorzieningen

Afdeling 12.1 Elektronisch verkeer

Artikel 12.1 (elektronische aanvraag, melding en verstrekken van gegevens en bescheiden) [artikel 16.1 en 4.3 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Met de Omgevingswet wordt stapsgewijs toegewerkt naar één digitaal loket voor een initiatiefnemer. Het eerste lid biedt nu een initiatiefnemer de mogelijkheid een omgevingsvergunning, een maatwerkvoorschrift of een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen, elektronisch aan te vragen met dit loket. Ook is het mogelijk in datzelfde loket elektronisch te melden of gegevens en bescheiden

te verstrekken. De ontwikkeling die met de Wabo is ingezet – waarbij een initiatiefnemer bij een digitaal loket terecht kon, wordt onder de Omgevingswet voortgezet.

De omgevingsvergunning omvat onder de Omgevingswet meer vergunningen dan onder de Wabo het geval was, waardoor nu meer omgevingsvergunningen via één elektronisch loket aangevraagd kunnen worden. Ook alle vergunningen op grond van het omgevingsplan en de omgevingsverordening vallen onder dit begrip. Er zullen dus meer initiatieven in één keer aangevraagd kunnen worden.

Ook de categorie 'melding' is onder de Omgevingswet groter. Onder de Wabo kon met de Activiteiteninternet Module alleen activiteiten worden gemeld die onder het Activiteitenbesluit vielen. Nu kunnen alle meldingen die onder de Omgevingswet vallen bij het loket worden ingediend.

Op termijn zal het digitale loket stapsgewijs voor steeds meer formele berichten aan het bevoegde gezag opgesteld worden, zoals bijvoorbeeld verzoeken tot handhaving.

Tweede lid

Zoals in paragraaf 4.11 van het algemeen deel van deze nota van toelichting is aangegeven, komt – voor zover het de aanvraag om een omgevingsvergunning betreft – het tweede lid overeen met artikel 4.1, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht en artikel 6.20, tweede lid, van het Waterbesluit, die nooit in werking zijn getreden. Ook bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het gebruik van de elektronische weg nog niet verplicht worden gesteld maar eerst gestimuleerd. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 4.11.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij dit besluit.

Voor bedrijven is de elektronische weg voor het indienen of doen van een aanvraag, melding of het verstrekken van gegevens en bescheiden verplicht. Het gaat steeds om de vraag of de activiteit wordt verricht in de uitoefening van beroep of bedrijf. Hier valt dus niet onder een natuurlijke persoon die een onderneming voert en die privé activiteiten verricht.

Artikel 12.2 (elektronisch formulier) [artikel 16.55, eerste lid, 16.88, eerste lid, aanhef en onder a en c, en 4.3 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat gebruik van het elektronisch formulier bij een melding, het verstrekken van gegevens of bescheiden en een aanvraag om een omgevingsvergunning, maatwerkvoorschrift of een toestemming om een gelijkwaardige maatregel te treffen verplicht is. De hierbij te verstrekken gegevens en bescheiden worden volgens onderdeel b van dit artikel ook elektronisch verstrekt, tenzij dit van het bevoegd gezag ook op papier mag. Voor een doelmatige en snelle afhandeling van aanvragen, meldingen en gegevens en bescheiden is standaardisering met behulp van een formulier noodzakelijk. Dit was voor aanvragen voorheen geregeld in artikel 1.2, eerste lid, van de Regeling omgevingsrecht. Met een elektronische formulier kan de behandeling en archivering van het bericht verder worden geautomatiseerd. Daarnaast is met een formulier in een digitaal loket de betrouwbaarheid en vertrouwelijkheid van de verzending en de behandeling beter te waarborgen dan bijvoorbeeld met een elektronisch bericht.

Overigens geldt de hoofdregel van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht waaruit volgt dat het bestuursorgaan de initiatiefnemer in de gelegenheid stelt zijn aanvraag aan te vullen als de aanvraag onvoldoende gegevens bevat om de aanvraag te beoordelen.

Artikel 12.3 (aanvraag en melding op papier) [artikel 16.55, eerste lid, en artikel 16.88, eerste lid, onder a en c, van de Omgevingswet]

Zoals het wetvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in verband met de herziening van afdeling 2.3 van die wet (wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer)[121] aangeeft, moet bij elektronisch bestuurlijk verkeer voorop staan dat dit verkeer voor alle betrokken partijen bruikbaar moet zijn. Voorgesteld kan worden dat sommige initiatiefnemers vanwege verschillende redenen niet goed in staat zijn gebruik te maken van de elektronische mogelijkheid. Voor het werkproces van het bevoegd gezag is ervoor gekozen gebruik te maken van één formulier. Het hanteren van verschillende formulieren zou ondoelmatig zijn.

[121] Dit wetsvoorstel werd tot 1 mei 2016 ter consultatie aangeboden: https://www.internetconsultatie.nl/wet_modernisering_elektronisch_bestuurlijk_verkeer

Afdeling 12.2 Omgevingsdocumenten

Artikel 12.4 (omgevingsdocument) [artikel 16.2, tweede lid, van de Omgevingswet]

In paragraaf 4.11.2 van het algemeen deel van de nota van toelichting is ingegaan op de aanwijzing van omgevingsdocumenten. In aanvulling daarop kan worden volstaan met het volgende.

Onderdeel c

Het tonen van de leggers op de digitale kaart is noodzakelijk voor een goed begrip van de onderhoudsverplichtingen in de waterschapsverordening.

Onderdeel d

Peilbesluiten zijn aangewezen vanwege de inhoudelijke samenhang met de leggers.

Onderdeel h

Om misverstanden over de geldende onderdelen van een omgevingsplan te voorkomen, zijn besluiten in verband met bijzondere betrokkenheid van gedeputeerde staten aangewezen als omgevingsdocument.

Onderdeel i

Geluidbelastingkaarten zijn aangewezen omdat deze een onderdeel zijn van de toelichting van het actieplan geluid. Het actieplan is een programma. In artikel 16.2, eerste lid, van de Omgevingswet is het programma aangewezen als een omgevingsdocument. Dat eerste lid noemt ook de toelichting en onderbouwing uitdrukkelijk een onderdeel van een omgevingsdocument. Uit de richtlijn omgevingslawaai blijkt dat de kaart onmisbaar moet worden geacht voor een goed begrip van dit actieplan. Deze richtlijn omschrijft de geluidbelastingkaart als een evaluatie en eist behalve een geografische kaart waarop de geluidbelasting verbeeld is, ook statische gegevens en verschilkaarten met opties voor toekomstige situaties. Een evaluatie is een onderdeel van de toelichting en de onderbouwing van een programma.

Onderdeel j

Om de uitzonderingen op de algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving of de ministeriële regelingen in beeld te hebben, zijn de besluiten tot beëindiging of verlenging van experimenten ook aangewezen als omgevingsdocument.

Onderdeel l

Het is wenselijk om de gevolgen van omgevingsvisies, programma's, projectbesluiten, omgevingsplannen en -verordeningen bij de voorbereiding in hun onderlinge samenhang te bezien. Daarvoor is het nodig om voorbereidingsbesluiten, voornemens tot het uitvoeren van verkenningen, voorkeursbeslissingen en ontwerpbesluiten in beeld te hebben. Ook deze zijn in dit besluit als omgevingsdocument aangewezen.

Hoofdstuk 13

[Gereserveerd]

Hoofdstuk 14 Slotbepalingen

Artikel 14.1 (inwerkingtreding)

Voor inwerkingtreding op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip is in de Omgevingswet en in dit besluit gekozen om een redelijke invoeringstermijn te kunnen borgen. Dit besluit zal op hetzelfde tijdstip in werking treden als de Omgevingswet.

Bijlagen I tot en met IV

De toelichting bij de bijlagen I tot en met IV is opgenomen bij de relevante artikelen. Bijlage I wordt toegelicht bij artikel 1.1. De toelichting bij bijlage II is opgenomen bij artikel 2.1. In de toelichting bij artikelen 3.25 en 3.26 wordt ook ingegaan op bijlage III. En tot slot is bijlage IV toegelicht bij artikel 6.3 van dit besluit.

Bijlage V Bij de artikelen 9.5, 9.6 en 9.7 van dit besluit (aanwijzing projecten en de daarvoor benodigde besluiten waarvoor een mer-(beoordelings)plicht geldt)

Bijlage V bij dit besluit bevat de aanwijzing van de mer-plichtige en mer-beoordelingsplichtige projecten en besluiten. De artikelen 9.5, 9.6 en 9.7 van dit besluit betreffen de grondslag voor bijlage V en geven daar enkele bijzonderheden bij aan. De artikelen 9.5, 9.6 en 9.7 zijn eerder in de artikelsgewijze toelichting van deze nota van toelichting toegelicht. In aanvulling op die toelichting, wordt hieronder het gebruik en de toepassing van de tabel in bijlage V toegelicht.

Onderstaand worden eerst enkele algemene zaken van de tabel in bijlage V beschreven. Daarna volgt een toelichting op de projecten, waarbij telkens een omschrijving van het betreffende project wordt gegeven, in welke gevallen de mer-plicht geldt en welk besluit is aangewezen.

Aan het eind is een omzettingstabel opgenomen. In de omzettingstabel is per project te vinden welke categorieën uit de mer-richtlijn ten grondslag liggen aan de in bijlage V opgenomen projecten en waar de projecten in het Besluit milieueffectrapportage stonden. Inhoudelijk is geen wijziging beoogd van de zogenoemde C- en D-lijsten in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Een groot deel van de onderhavige toelichting is dan ook overgenomen uit eerder gepubliceerde toelichtingen bij het Besluit milieueffectrapportage. Wel zijn enkele projecten aangepast aan de laatste inzichten. Waar dat van toepassing is, is dat vermeld bij het betreffende project.

Algemene toelichting bij opzet en gebruik van bijlage V

In dit onderdeel van de artikelsgewijze toelichting op bijlage V bij het besluit worden algemene zaken van de bijlage V toegelicht, die van belang zijn voor alle of voor meerdere projectcategorieën.

Indeling in categorieën

In bijlage V zijn 98 projecten, ingedeeld in 13 categorieën opgenomen. Deze indeling is behoudens enkele aanpassingen gebaseerd op de indeling van bijlage II bij de mer-richtlijn. De indeling van de tabel is zo opgesteld, dat de gebruiker snel de relevante categorie kan vinden.
Er is met de indeling in categorieën en projecten geen aansluiting bedoeld bij de hoofdactiviteit van een initiatiefnemer. Zo kan een eigenaar van een veehouderij bijvoorbeeld ook een windpark exploiteren (energie-industrie). Voor het bepalen van een eventuele mer-plicht moet dan ook gekeken worden naar het relevante project. Een voorbeeld: Een initiatiefnemer die een geïntegreerde installatie voor de productie van ruw ijzer exploiteert, en ook het eigen (niet-gevaarlijke) bedrijfsafval verbrandt, wil de capaciteit van de verbrandingsoven vergroten. Bij het bepalen van de eventuele mer-plicht van deze voorgenomen verandering geldt de drempel van project L2 (Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen) en niet die van project D1 (Geïntegreerde hoogovenbedrijven voor de productie van ruwijzer en staal).

Opzet van de tabel

De tabel in bijlage V kent, naast de nummering, vier kolommen. De tabel moet van links naar rechts worden gelezen. Dat betekent dat een initiatiefnemer eerst in kolom 1 moet nagaan of zijn project voorkomt in de tabel. Als dat het geval is, moet vervolgens bekeken worden of het project voldoet aan de omschrijving en de drempel van de mer-plicht. Als dat niet zo is, dan geldt een mer-beoordelingsplicht. In de laatste kolom wordt tot slot het relevante besluit aangewezen, waarbij de mer of de mer-beoordeling moet worden uitgevoerd.

Drempel mer-plicht (kolom 2)

Uit kolom 2 van tabel blijkt in één regel of en wanneer een mer-plicht of een mer-beoordeling voor een project van toepassing is.

Als in kolom 2 'Niet van toepassing' is vermeld, is er voor het betreffende project geen directe mer-plicht. Een mer-plicht ontstaat dan alleen na een mer-beoordeling of als de initiatiefnemer daar zelf voor kiest. De drempel voor de mer-plicht kan verschillende vormen aannemen. De meest voorkomende zijn 'Oprichting'[122] of 'Oprichting, wijziging of uitbreiding als...'.

Als alleen 'Oprichting' is vermeld, is er feitelijk geen drempel, elke oprichting is dan mer-plichtig. Een voorbeeld is de oprichting van een kerncentrale (project C3). Voor wijzigingen of uitbreidingen van

[122] In plaats van oprichting komt ook 'aanleg' of 'winning' voor. De woordkeuze heeft te maken met de aard van het project, bij industriële projecten wordt meestal gesproken over oprichting, bij infrastructuur meestal van aanleg.

deze projecten geldt dan een mer-beoordeling. Dit is conform de regels van de mer-richtlijn. Hier moet wel zorgvuldig mee worden omgegaan, een grote uitbreiding of wijziging kan immers mogelijk ook als een nieuwe oprichting worden beschouwd.

Als in kolom 2 'oprichting, wijziging of uitbreiding als...' is vermeld, zijn er twee zaken van belang. Ten eerste het gebruik van de drempel: deze drempel geldt zowel voor de eerste oprichting als voor de uitbreiding of wijziging. Concreet: bij project I3 (Installaties voor de opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten) staat in kolom 2: 'Oprichting, wijziging of uitbreiding van een opslag met een capaciteit van 200.000 ton of meer'. Dat betekent dat zowel een eerste opslag van 200.000 ton of meer mer-plichtig is, maar ook een wijziging of uitbreiding in de opslag van 200.000 ton of meer. Een wijziging of uitbreiding die minder dan 200.000 ton betreft is dan mer-beoordelingsplichtig.

Ten tweede is in kolom 2 soms een specifiek bereik van een project beschreven en geldt de mer-plicht dus alleen in bepaalde gevallen die zijn genoemd na 'als'. Een voorbeeld hiervan is project A1 (Installaties voor intensieve veehouderij). De mer-plicht geldt niet voor alle intensieve veehouderijen, maar alleen voor bepaalde diercategorieën, namelijk: mesthoenders, hennen, mestvarkens, of zeugen en alleen vanaf een bepaalde omvang.

Geen drempels in kolom 3

In tegenstelling tot het Besluit milieueffectrapportage bevat kolom 3 geen drempels. Deze drempels vormden een onderscheid tussen twee verschillende procedures voor de mer-beoordeling. Met de Omgevingswet bestaat er nog één procedure voor de mer-beoordeling en zijn de oude drempels overbodig geworden.

Er zijn hierop vijf uitzonderingen gemaakt, te weten projecten C2 (windparken), K7, K8 en K9 (wijziging van de Maatgevende Peil Verwachting of het streefpeil) en J7 (luchthavens). Voor C2 geldt dat een windpark minimaal drie windturbines moet hebben om als een windpark te worden gezien. Voor de drie projecten met een peilbesluit geldt de uitzondering, omdat deze projecten niet voortkomen uit de mer-richtlijn. Voor de luchthavens is de mer-beoordeling voor het gebruik van luchthavens gekoppeld aan de milieurelevante aanpassingen van het luchthavenbesluit of het luchthavenindelingsbesluit

Gebruik drempel

Voor een groot aantal categorieën is in kolom 2 een drempelwaarde opgenomen die is uitgedrukt in een capaciteits- of oppervlakte-eenheid. Bij het bepalen van de capaciteit of oppervlakte van een installatie wordt voor de mer de ontwerpcapaciteit als uitgangspunt gebruikt. Dit bepaalt de milieugevolgen en komt meestal overeen met de capaciteit of oppervlakte die in de vergunningaanvraag is opgenomen

Bij het hanteren van een in kolom 2 opgenomen drempelwaarde moet ook rekening worden gehouden met de redelijkerwijs, binnen afzienbare tijd, voorzienbare uitbreiding van de capaciteit of oppervlakte. In gevallen waarin bijvoorbeeld een vergunning wordt gevraagd voor de oprichting van een verwerkingsinstallatie voor huishoudelijk afval met een verwerkingscapaciteit van 75 ton per dag, waarbij al bij het indienen van de vergunningaanvraag bekend is dat binnen afzienbare tijd een vergunning zal worden aangevraagd voor een verdubbeling van de capaciteit, wordt het bestaan van een mer-plicht niet alleen bepaald door de in de aanvraag genoemde capaciteit, maar ook door de voorzienbare uitbreiding daarvan.

Wijziging of uitbreiding

De begrippen 'wijziging of uitbreiding' moeten ruim worden geïnterpreteerd. In het Besluit mer was hiervoor een begripsbepaling opgenomen in onderdeel A van de bijlage bij het besluit mer. In dit besluit is dit omgezet in artikel 9.6, vierde lid. Zie voor een toelichting bij het betreffende artikel.

Kop van de kolom 4

Bij de kolom met besluiten (kolom vier) staat in de kop aangegeven: 'Besluiten als bedoeld in artikel 9.5, derde lid, onder c, van dit besluit'.

Deze aangewezen besluiten vormen een aanvulling op de twee besluiten die generiek zijn aangewezen in artikel 9.5, derde lid, onder a. en b. van dit besluit:

a. een projectbesluit als bedoeld in artikel 5.44 van de wet, met uitzondering van een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van het waterschap,
b. het opnemen van regels in het omgevingsplan die gericht zijn op het uitvoeren van een project van publiek belang als bedoeld in artikel 5.55 van de wet, of

c. de besluiten opgenomen in bijlage V, kolom 4, bij dit besluit.

Hiermee wordt bedoeld dat het projectbesluit of het gemeentelijk project van publiek belang, als dat aan de orde is, altijd het relevante besluit is voor de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht. Om niet bij elk project deze twee besluiten te noemen is dit apart in artikel 9.5 van dit besluit opgenomen. Zie verder ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 9.5.

Kolom 4 bevat de besluiten waar de mer-beoordeling of de mer-plicht aan moet worden gekoppeld als geen sprake is van de andere aangewezen besluiten.

Aanwijzing besluiten in kolom 4

Voor elk project is minimaal een besluit aangewezen, naast de generieke aanwijzing van het projectbesluit en het vaststellen van een omgevingsplan gericht op het uitvoeren van een project met publiek belang als bedoeld in artikel 5.55 van de wet zoals hierboven beschreven. Dit is vergelijkbaar met de aanwijzing zoals die voorheen in het Besluit milieueffectrapportage was opgenomen.

Bij de aanwijzing van een besluit is van belang dat dit moet gaan om een besluit waarmee, volgens de mer-richtlijn, de initiatiefnemer 'het recht verkrijgt om het project uit te voeren'.
Als meerdere besluiten zijn opgenomen, dan zijn deze gescheiden door 'of'. Dat betekent dat de verplichting voor het opstellen van een MER of het uitvoeren van de mer-beoordeling slechts geldt voor één besluit. Dit is in principe het eerste (aangewezen) besluit dat voor het project wordt genomen, zodat de milieu-informatie zo vroeg mogelijk wordt meegenomen. Hier kan zo nodig van worden afgeweken.

Overigens is de aanwijzing van meer dan één besluit niet vaak aan de orde en doorgaans betreft het dan ook elkaar uitsluitende besluiten. Bijvoorbeeld bij project C2 (windparken) geldt de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit voor wind op land en het kavelbesluit voor wind op zee. In twee gevallen (project J8 en J9) is gekozen voor de formulering: 'of, bij afwezigheid daarvan,', zie voor een toelichting hierop bij de betreffende projecten.

Aanvullend op deze aanwijzing is een vangnetbepaling opgenomen. Zie voor een toelichting hierop in de artikelsgewijze toelichting op artikel 9.7.

OBM-mer

In de memorie van toelichting bij de Omgevingswet[123] is aangegeven dat de Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM), waaronder de OBM-mer, vervalt en zal opgaan in de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

De reden voor het bestaan van deze OBM-mer is de mer-richtlijn. Die verplicht lidstaten om voor bepaalde projecten voorafgaand aan de start van een project te beoordelen of het project tot aanzienlijke milieueffecten kan leiden. Als dat het geval is, moet een MER worden opgesteld. De mer-beoordeling vereist een beslismoment vooraf en hiervoor wordt doorgaans een al bestaande vergunningplicht gebruikt. Door de verdere verschuiving van de vroegere milieuvergunningplicht van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht naar de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn er de afgelopen jaren steeds meer activiteiten gekomen die alleen om redenen van de mer-beoordeling nog een vergunning nodig hebben. Voor die gevallen werd de OBM-mer gebruikt, op basis van artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
In het stelsel van de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving is voor veel milieubelastende activiteiten die voorheen onder de OBM-mer vallen, niet ook om een andere reden een vergunningplicht nodig geacht. Dat betekent dat in die gevallen alleen sprake is van een omgevingsvergunning milieubelastende activiteit wegens de mer-beoordelingsplicht en dat voor het overige de algemene regels (primair de specifieke zorgplicht) gelden.

Het beoordelingskader van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kan op grond van de wet niet worden toegespitst op alleen de mer-beoordeling, zodat een volwaardige vergunningplicht ontstaat voor het gehele project. Bij een behandeling van een vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit gelden immers de beoordelingsregels krachtens de artikelen 5.18 en 5.34 van de Omgevingswet, met een integrale en gedetailleerde beoordeling om tot het oordeel te komen dat de vergunning wordt verleend of geweigerd, en welke voorschriften daaraan worden verbonden en op welke wijze de strekking van de regels (toepassen Best Beschikbare Technieken

[123] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486.

(BBT), bepalen significante verontreiniging) moet worden meegenomen. Dit is een andere afweging dan bij de OBM-mer, waar werd beoordeeld of een project belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Die wijziging is niet beoogd. Het voornemen is om bij Invoeringswet Omgevingswet voor te stellen om een ander beoordelingskader mogelijk te maken.

Bij Invoeringsbesluit Omgevingswet worden deze activiteiten hiertoe apart aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving en zal in het Besluit kwaliteit leefomgeving een ander beoordelingskader voor deze activiteiten worden geïntroduceerd[124].

Omgevingsplan

Bij de aanduiding van de relevante besluiten voor de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht is, voor zover mogelijk, aangesloten bij de vergunningplichten. Als deze ontbreken, of als de locatiekeuze van een project van zeer groot belang is voor de milieugevolgen, is het omgevingsplan aangewezen als het relevante besluit.

Dit is vergelijkbaar met de aanwijzing van het bestemmingsplan zoals dat in het Besluit milieueffectrapportage was opgenomen. Maar de aard van het omgevingsplan is anders dan het bestemmingsplan. Zo staan er in het omgevingsplan alle regels die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving. Daarnaast kan het omgevingsplan in vergelijking met het bestemmingsplan globaler van aard zijn, omdat de realisatieplicht en actualisatieplicht van tien jaar zijn vervallen.[125] Dat maakt het omgevingsplan minder geschikt als besluit voor de invulling van de mer-verplichtingen bij projecten. Daarom is in bijlage V het omgevingsplan in een beperkt aantal gevallen aangewezen als een relevant besluit voor de mer-plicht of mer-beoordelingsplicht.
In aanvulling op de toelichting bij artikel 9.6 van dit besluit is verduidelijking van het systeem voor de mer voor plannen voor projecten op het gemeentelijk niveau, kan bijgaand overzicht dienstdoen. Hierbij is uitgegaan van een mer-(beoordelings-)plichtig project en het omgevingsplan.

Tabel 1 – Mer-stelsel in relatie met het omgevingsplan

Inhoud kolom 4	Inhoud omgevingsplan	mer-(beoordeling) voor project bij:	mer voor plannen
Voor het project is een vergunning aangewezen in kolom 4 (omgevingsvergunning op grond van de wet of een andere vergunning).		aangewezen vergunning	onder andere omgevingsplan
Voor het project is geen vergunning aangewezen, maar wel het omgevingsplan.	Er is voor het project *wel* sprake van een binnen- of buitenplanse vergunningplicht in het omgevingsplan.	binnen- of buitenplanse vergunning	omgevingsplan
Voor het project is geen vergunning aangewezen, maar wel het omgevingsplan.	Er is voor het project *geen* sprake van een binnen- of buitenplanse vergunningplicht in het omgevingsplan.	omgevingsplan	

Overigens geldt op bovenstaand overzicht nog als uitzondering dat een project een gemeentelijk project van publiek belang is. In dat geval is dat gemeentelijk projectbesluit uiteraard het besluit voor de mer-verplichtingen en kan het omgevingsplan plan-mer-plichtig zijn.

Het delegatiebesluit en de mer

Artikel 2.8 van de Omgevingswet geeft de gemeenteraad, het algemeen bestuur van een waterschap of provinciale staten de bevoegdheid om het vaststellen van delen van het omgevingsplan, de waterschapsverordening of de omgevingsverordening te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap respectievelijk gedeputeerde staten. Deze mogelijkheid lijkt op de bevoegdheid van de gemeenteraad in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening om wijzigingen of uitwerkingsmogelijkheden van een bestemmingsplan te delegeren aan het college. Dit artikel werd in het Besluit milieueffectrapportage regelmatig als relevant besluit of plan aangewezen.

Het delegatiebesluit, bedoeld in artikel 2.8 van de Omgevingswet, is echter in bijlage V niet aangewezen omdat het onder de Omgevingswet een ander type besluit is dan de wijzigingen of uitwerkings-

[124] Zie paragraaf 4.5.1 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving, en paragraaf 11.6.7 van het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving.
[125] Zie voor een uitgebreide toelichting op het omgevingsplan paragraaf 3.1 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

mogelijkheden die waren opgenomen in artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening. In de artikelsgewijze toelichting van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet bij artikel 2.8 is dit uitgebreid toegelicht. Het delegatiebesluit is een afzonderlijk besluit dat geen deel uitmaakt van het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Verder is het delegatiebesluit geen zelfstandige planfiguur zoals dat bij artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, van de Wet ruimtelijke ordening het geval was. Tegen het delegatiebesluit staan geen rechtsmiddelen open.

De inhoud van het delegatiebesluit wordt per saldo meegenomen bij de daadwerkelijke aanpassing van het omgevingsplan. Door het omgevingsplan aan te wijzen als besluit, worden op dat moment ook de eventuele relevante delegatiebesluiten meegenomen bij een mer-beoordeling of een mer-plicht. Gegeven de hierboven genoemde redenen (ander type besluit, afzonderlijk besluit, geen zelfstandige planfiguur), is het delegatiebesluit ook geen plan of programma voor de toepassing van paragraaf 16.4.1 van de wet.

Toelichting op de projecten

A. Landbouw, bosbouw en aquacultuur

A1 Installaties voor intensieve veehouderij

Omschrijving project

Bij dit project gaat het om installaties voor landbouwhuisdieren waarbij er – ongeacht de diercategorie – kans is op aanzienlijke nadelige effecten voor het milieu.
Welke diercategorieën het kan betreffen wordt bepaald door de definitie van landbouwhuisdier zoals die is opgenomen in het besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat dan bijvoorbeeld om runderen, schapen, varkens en kippen, maar ook om struisvogels en konijnen. Daarnaast worden bepaalde situaties niet begrepen onder veehouderij. Het gaat dan om situaties waarbij landbouwhuisdieren alleen worden gehouden voor natuurbeheer of beheer van de openbare ruimte, voor educatieve doeleinden, of bij onderzoeksinstellingen.[126]

De omschrijving van het project sluit aan bij de mer-richtlijn die ook spreekt over installaties. Een ‘installatie’ bestaat volgens jurisprudentie in dit geval uit een ‘stal’.
De term uit de mer-richtlijn, ‘intensieve veeteeltbedrijven’, is niet overgenomen omdat volgens de Engelse tekst van de richtlijn (‘Intensive Livestock Installations’) gemengde bedrijven, zoals akkerbouwbedrijven met een stal voor leghennen, ook onder de mer-richtlijn vallen.

Drempel mer-plicht

De mer-plicht geldt voor projecten die betrekking hebben op installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij, met meer dan 85.000 plaatsen voor mesthoenders (inclusief vleeskuikens), 60.000 plaatsen voor hennen, 3000 plaatsen voor mestvarkens of 900 plaatsen voor zeugen. De mer-richtlijn en dit besluit gaan uit van ‘plaatsen’. Het gaat hierbij om de nominale capaciteit zoals die ook wordt ingevuld op het aanvraagformulier voor de omgevingsvergunning.

Besluit

De mer-plicht en de mer-beoordelingsplicht wordt gekoppeld aan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

A2 Het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of seminatuurlijke gebieden voor intensieve landbouw

Omschrijving project

Het gaat hier om projecten voor het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of seminatuurlijke gebieden voor intensieve landbouw. Onder niet in cultuur gebrachte gronden vallen gronden voor natuur en recreatie, waaronder bosgronden.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

[126] zie artikel 3.201, lid 3, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Besluit

Voor dit project is het omgevingsplan aangewezen als besluit waaraan de mer-beoordelingsplicht gekoppeld moet worden, het eerste besluit dat voorziet in de functiewijziging.

A3 Waterbeheersingsprojecten voor landbouwdoeleinden, met inbegrip van irrigatie- en drooglegging projecten

Omschrijving project

Voor dit project bestaat geen nadere toelichting, ook niet vanuit de Europese Commissie. De Engelse formulering van dit project is 'water management projects for agriculture'. De genoemde voorbeelden drooglegging en irrigatie geven aan wat in ieder geval hieronder wordt begrepen.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit of de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de wet.

A4 Eerste bebossing of ontbossing met als doel een andere ruimtelijke functie van de grond

Omschrijving project

Dit project heeft betrekking op het aanplanten en vellen van bos vanwege een ander bodemgebruik, zoals landbouw of woningbouw. De mer-richtlijn spreekt in bijlage II van 'eerste bebossing en ontbossing vanwege omschakeling naar een ander bodemgebruik'. Deze term kan in de praktijk tot onduidelijkheid leiden. Het gaat hier om de ruimtelijke functiewijziging in het omgevingsplan, bijvoorbeeld van gronden met een agrarische bestemming naar gronden met een natuurbestemming. Ontbossing van een natuurgebied om er andere natuurdoeleinden zoals heide of zandverstuiving te realiseren, wordt niet gezien als een ruimtelijke functiewijziging. Dit project zal vooral in het kader van landinrichting (project J12) kunnen voorkomen.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

De mer-beoordelingsplicht is gekoppeld aan het omgevingsplan.

A5 Intensieve aquacultuur van vis

Omschrijving project

Aquacultuur omvat naast de kweek van vis ook de kweek van schelpdieren, schaaldieren en waterplanten. Bij deze activiteiten kan het gaan om 'extensieve' kweek bijvoorbeeld in het oppervlaktewater en kweek in recirculatiesystemen (systemen waarbij het water na zuivering weer wordt hergebruikt).

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Voor deze projecten zijn de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit als besluiten aangewezen. De vergunning is gekoppeld aan de wijze van kweken. Voor kweek in gesloten systemen geldt de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, voor kweek in het oppervlaktewater geldt de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit. In het laatste geval gaat het in ieder geval om de beperkingengebiedactiviteit als er sprake is van het kweken van consumptievis, het kweken of houden van ongewervelde waterdieren, het telen van waterplanten of het invangen van mosselzaad in de rijkswateren.

B. Winning van delfstoffen en oppervlaktedelfstoffen

B1 Turfwinning, groeven en dagbouwmijnen

Omschrijving project

Voor de omschrijving van dit project is een nieuwe formulering gebruikt die dichter aansluit bij de omschrijving van de mer-richtlijn. Hiervoor is gekozen omdat de huidige formulering onduidelijkheden over de reikwijdte van de mer-plicht bleek op te roepen.

Dit project betreft de turfwinning en daarnaast de winning van onder andere mergel, grind, klei, zand, zilverzand en kalksteen in een groeve[127] of dagbouwmijn . Voor een goede uitleg van de mer-richtlijn moet onderscheid gemaakt worden tussen het begrip ontgronding en dit project. Bij elk project binnen B1 zal sprake zijn van een ontgronding. Omgekeerd is echter niet elke ontgronding een groeve, dagbouwmijn of turfwinning. Om die reden is bij de omzetting van de mer-plicht van deze projecten uit de mer-richtlijn in 1999 al opgenomen dat het doel van de ontgronding oppervlaktedelfstoffenwinning dient te zijn (Stb. 1999, 224).

Daarmee wordt bedoeld dat een puur secundaire ontgronding, een ontgronding die voor de inrichting volledig afhankelijk is van andere functies, niet onder dit project valt. De termen ‘groeve’ en ‘mijn’ laten immers zien dat het doel van het project is om grondstoffen aan de bodem te onttrekken. Een ontgronding met een ander doel valt niet onder dit project maar kan wel onder één van de andere projecten vallen, bijvoorbeeld J4 voor het graven van een kanaal, J5 voor een haven, M2 voor een jachthaven, A5 voor aquacultuur of K4 voor rivierverruiming. Maar er kan ook sprake zijn van een project waar de mer-richtlijn niet op ziet, zoals het verwijderen van grondlagen bij natuurontwikkeling of de aanleg van een zwembad. Het streven bij oppervlaktedelfstoffenwinning in Nederland is er al geruime tijd op gericht om de winning te combineren met andere (ruimtelijke) doelen. Daarom zal er vaak sprake zijn van een multifunctionele ontgronding. In dat geval geldt dus ook het (neven)doel oppervlaktedelfstoffenwinning en is er geen sprake meer van een secundaire ontgronding. Dergelijke projecten vallen, afhankelijk van de omstandigheden van het geval, wel binnen de reikwijdte van B1.

Dit project betreft alleen winning uit de landbodem. Winning uit een waterbodem, dat wil zeggen gronden die bij gewoon zomerpeil nat zijn, is niet te karakteriseren als een ‘dagbouwmijn’. Daarvoor kent de mer-richtlijn een ander project, in bijlage V opgenomen onder B2: winning van mineralen door afbaggering van de zee-, meer- of rivierbodem.

Drempel mer-plicht

De winning, wijziging of uitbreiding van de winning in groeven en dagbouwmijnen is mer-plichtig als de terreinoppervlakte groter is dan 25 ha. Voor turfwinning geldt een afwijking op deze regel, dan is er een mer-plicht als de terreinoppervlakte groter is dan 150 ha.

De terreinoppervlakte bestaat uit de plaats waar de bodem wordt verlaagd, inclusief het omliggende gebied dat door die winning opnieuw ingericht gaat worden en dat ook in de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit wordt opgenomen. Dit omliggende gebied kan nodig zijn voor tijdelijke bovengrondse opslag, bouwketen, zeef- en sorteerinstallaties e.d. Ook kan dit gebied deel uitmaken van de eindafwerking.

Voor de bepaling of de drempel van de terreinoppervlakte wordt behaald, moet soms een aantal kleinere winningen gezamenlijk worden beschouwd. Het gaat dan om gevallen, waarin de winningen zodanig ten opzichte van elkaar zijn gesitueerd, dat ze qua milieueffecten als één geheel beschouwd kunnen of moeten worden. De (gecumuleerde) milieueffecten zullen in dat geval van eenzelfde orde van grootte zijn als bij één winning van meer dan 25 ha, bijvoorbeeld als ze effecten hebben voor eenzelfde grondwaterstroom.

Besluit

Voor turfwinning, groeven en dagbouwmijnen is de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit als besluit aangewezen.

[127] Er is gekozen voor ‘groeve’ in plaats van ‘steengroeve’ omdat uit zowel de Engelse (quarry) als de Franse (carrière) versie van de mer-richtlijn kan worden afgeleid dat het ook om bijvoorbeeld een zand- of kleigroeve kan gaan en niet alleen om een ‘steengroeve’.

B2 Winning van mineralen door afbaggering van de zee-, meer- of rivierbodem

Omschrijving project

Dit project betreft de winning van mineralen uit de zee, meer of rivier, zoals zand, klei, grind en schelpen. Ten opzichte van de mer-richtlijn is 'meer' toegevoegd, omdat dit net zo relevant is als de zee of een rivier. Er is niet gekozen voor 'waterbodem', omdat dan bijvoorbeeld ook kanalen eronder zouden vallen, wat uit een oogpunt van natuurbescherming niet nodig is.

Dit project betreft alleen winning uit de zee-, meer- of rivierbodem, hiermee wordt gedoeld op de gronden die bij gewoon zomerpeil nat zijn. Voor winning uit de landbodem kent de mer-richtlijn een ander project, in bijlage V opgenomen onder B1: turfwinning, groeven en dagbouwmijnen.
Het doel van de winning dient oppervlaktedelfstoffenwinning te zijn, zie hiervoor ook de toelichting bij project B1.

Drempel mer-plicht

Voor winning op de Noordzee geldt een mer-plicht als de winplaats 500 ha of meer bedraagt of als het gaat om een winning van 10.000.000 m^3 of meer. Deze mer-plicht op de Noordzee moet worden beschouwd als een 'nationale kop' op de mer-richtlijn, maar wordt gelet op de grote onomkeerbare gevolgen van deze projecten wenselijk geacht.

Er is gekozen voor twee drempels omdat naast de oppervlakte ook de hoeveelheid oppervlaktedelfstof relevant is bij zeer diepe winningen die slechts een klein oppervlak beslaan.

De mer-plicht geldt zowel voor individuele winplaatsen als voor een aantal kleinere winplaatsen die in elkaars nabijheid liggen. De (gecumuleerde) milieueffecten zullen in een dergelijk geval van eenzelfde orde van grootte zijn als bij een individuele winplaats. Het is niet mogelijk om met een bepaalde afstand aan te geven wanneer winplaatsen in elkaars nabijheid liggen. De nabijheid wordt bepaald door de aard en omvang van de (gecumuleerde) milieueffecten.

Besluit

Voor winning van mineralen van de zee-, meer- of rivierbodem is de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit het aangewezen besluit.

B3 Ondergrondse mijnbouw, inclusief oppervlakte-installaties

Omschrijving project

Ondergrondse mijnbouw is de winning van delfstoffen diep in de grond, beneden de 100 meter. De winning vindt doorgaans plaats met behulp van schachten.

Hieronder vallen bijvoorbeeld de olie- en gaswinning, maar ook de winning van zout of steenkool. Bij het winnen gaat het om de winningsinstallatie, dat is de put of puttengroep en de eventueel benodigde behandelingsinstallatie.

Het aanbrengen van bovengrondse faciliteiten voor de winning die er alleen toe strekken om het productievolume of de capaciteit op peil te houden vallen niet binnen dit project.

Onder de wijziging of uitbreiding van oppervlakte-installaties wordt ook verstaan het bijplaatsen of wijzigen van stikstofscheidings- en ontzwavelingsinstallaties.

De opsporingsfase van mijnbouw, voorafgaand aan de winning, valt niet in dit project, maar onder project B4 Diepboringen.

Drempel mer-plicht

Voor ondergrondse mijnbouw geldt alleen een mer-plicht als het de winning van aardolie of aardgas betreft: de winning, of de wijziging of uitbreiding van de winning met een gewonnen hoeveelheid van meer dan 500 ton aardolie per dag of meer dan 500.000 m^3 aardgas per dag.

Besluit

Voor ondergrondse mijnbouw is de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit aangewezen.

B4 Diepboringen, in het bijzonder:

a. **geothermische boringen,**
b. **boringen in verband met de opslag van kernafval, of**
c. **boringen voor watervoorziening,**
met uitzondering van boringen voor het onderzoek naar de stabiliteit van de grond

Omschrijving project

Diepboringen zijn boringen dieper dan 100 meter. De genoemde diepboringen vormen niet een uitputtende lijst, maar geven slechts (belangrijke) voorbeelden. Ook proefboringen naar bijvoorbeeld aardgas vallen binnen deze projecten.

De enige algemene uitzondering is expliciet benoemd, dat betreft de boringen voor het onderzoek naar de stabiliteit van de grond.

Drempel mer-plicht

Er is geen drempel voor de mer-plicht.

Besluit

Voor diepboringen is de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit het aangewezen besluit of de omgevingsvergunning voor de wateractiviteit voor boringen voor watervoorziening.

C. Energie-industrie

C1 Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water

Omschrijving project

Deze projecten omvatten de energieproductie voor zover die worden gestookt op brandstoffen. Het omvat alle installaties waarmee elektriciteit, stoom of warm water kan worden geproduceerd.

Drempel mer-plicht

De mer-plicht voor centrales geldt voor oprichting, wijziging of uitbreidingen van installaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warmte met een brandstofzijdig warmtevermogen van 300 MW of meer.

Besluit

Het aangewezen besluit voor deze projecten is de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

C2 Windparken

Omschrijving project

Dit project betreft de opwekking van elektrische energie met een windturbine in een windpark.

Drempel mer-plicht

De drempel voor de mer-plicht ligt bij de oprichting, wijziging op uitbreiding van een windpark met 20 of meer windturbines. Deze mer-plicht komt voort uit het verdrag van Espoo. Het verdrag van Espoo is na de ondertekening in 1991 uitgebreid met twee amendementen. Dit tweede amendement is nog op het moment van schrijven van deze toelichting nog niet in werking getreden. De belangrijkste wijziging van het tweede amendement is een mer-plicht voor zogenoemde ‘major installations’ voor windenergie. Om invulling te geven aan ‘major installations’ is, in verband met de eenvoud, gekozen voor het opnemen van één criterium, namelijk een aantal van 20 windturbines. Dit criterium in aantal houdt rekening met de relevante kenmerken voor mer (landschap en milieu), sluit wat betreft de eenheid (aantal) aan bij het criterium dat geldt voor de mer-beoordeling en het aantal van 20 windturbines is mede afgeleid van de mer-plicht van windparken in Duitsland.

Naar verwachting valt het moment van inwerkingtreding van het tweede amendement voor de

inwerkingtreding van de Omgevingswet. Mocht dat niet zo zijn dan kan via het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden geregeld dat deze mer-plicht pas later in werking treedt op een bij een apart koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Voor de mer-beoordeling ligt de grens bij windparken van drie windturbines of meer. Deze drempel komt overeen met de definitie van wind(turbine)park in onderdeel A van de bijlage bij het Besluit mer.

Besluit

Voor windparken op land is in bepaalde gevallen het projectbesluit het aangewezen besluit. Dat geldt voor alle windparken met een omvang van 100 MW of meer en voor windparken met een omvang tussen de 5 en 100 MW wanneer sprake is van een provinciaal belang.

Voor andere projecten op land tot 100 MW zal veelal de gemeentelijke procedure voor projecten van publiek belang worden gebruikt. Wanneer dat niet het geval is, moet een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit worden aangevraagd.
Voor windparken op zee is het kavelbesluit op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wet windenergie op zee het aangewezen besluit.

C3 Kerncentrales en andere kernreactoren, met inbegrip van de ontmanteling of buitengebruikstelling van dergelijke centrales of reactoren, met uitzondering van onderzoekinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 kW (thermisch)

Omschrijving project

Binnen deze projecten vallen zowel een kernreactor voor onderzoeksdoeleinden als een kernreactor voor de productie van elektriciteit.

De begrippen 'buitengebruikstelling' en 'ontmanteling' zijn afgeleid van het Engelse begrip 'decommissioning'. Decommissioning omvat het geheel van acties die ondernomen worden aan het einde van de operationele bedrijfsvoering van een nucleaire installatie, gericht op het definitief uit gebruik nemen daarvan. Decommissioning omvat dus ook de buitengebruikstelling, de eventuele wachttijd om het stralingsniveau van de resterende delen van de installatie door natuurlijk verval te laten afnemen, evenals de feitelijke ontmanteling van de installatie. Afhankelijk van de keuze om de decommissioning van een installatie zonder of met een wachttijd te voltooien, kan de tijdspanne variëren van een tiental jaren tot een veelvoud daarvan. Als gekozen wordt voor een snelle, volledige ontmanteling van de installatie, zonder een wachttijd, zullen de buitengebruikstelling en ontmanteling van de installatie in één vergunningsbesluit kunnen worden vergund. Voor dat besluit zal een milieueffectrapport moeten worden gemaakt, waarin alle aspecten van zowel de buitengebruikstelling als de ontmanteling worden behandeld.

Als ervoor wordt gekozen om tussen de buitengebruikstelling van de installatie en de feitelijke ontmanteling een wachttijd in te lassen, dan ontstaat een andere situatie. In deze situatie zal eerst een vergunning worden verleend voor de buitengebruikstelling van de installatie, inclusief de gekozen wachttijd, en zal vervolgens aan het einde van de wachttijd een tweede vergunning worden verstrekt voor de feitelijke ontmanteling van de installatie. In dat geval dient voor beide vergunningen de procedure voor de milieueffectrapportage te worden doorlopen, waarbij het milieueffectrapport voor de vergunning voor de buitengebruikstelling, inclusief de wachttijd, wel een eerste beschouwing zal bevatten van de feitelijke ontmanteling.

De wijziging of uitbreiding van een kernreactor, met inbegrip van de buitengebruikstelling of ontmanteling, kan betrekking hebben op verschillende situaties, zoals het functioneren in normaal regulier bedrijf, het functioneren in een ongevalsituatie met potentieel grote milieugevolgen en het wijzigen van het tijdstip van de buitengebruikstelling of ontmanteling.

Drempel mer-plicht

Het oprichten van kernreactoren zoals omschreven in kolom 1 is in alle gevallen onderworpen aan een mer-plicht.

Besluit

Voor deze projecten is een vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet het aangewezen besluit.

C4 Installaties voor de opwerking van bestraalde splijtstoffen

Omschrijving project

Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht

Het oprichten van installaties voor de opwerking van bestraalde splijtstoffen is in alle gevallen onderworpen aan een mer-plicht.

Besluit

Voor deze projecten is een vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet het aangewezen besluit.

C5 Installaties voor:

a. **de productie of de verrijking van splijtstoffen,**
b. **de behandeling van bestraalde splijtstoffen of hoog radioactief afval,**
c. **de definitieve verwijdering van bestraalde splijtstoffen,**
d. **alleen de definitieve verwijdering van radioactief afval, of**
e. **alleen de (voor meer dan 10 jaar geplande) opslag van bestraalde splijtstoffen of radioactief afval op een andere plaats dan het productieterrein.**

Omschrijving project

Bij deze projecten gaat het om installaties voor de productie of verrijking, behandeling, verwijdering of opslag van radioactief afval (laag-, middelhoog- of kernsplijtafval en bestraalde splijtstofelementen).

Voor opslag moet de duur daarvan op tien jaar of langer zijn gesteld en moet het gaan om de opslag van bestraalde splijtstoffen of radioactief afval van een ander productieterrein.

Drempel mer-plicht

Elke oprichting van een genoemde installatie is mer-plichtig. Wijzigingen en uitbreidingen zijn mer-beoordelingsplichtig. Hierbij moet bedacht worden dat het bij een omvangrijke uitbreiding in veel gevallen zal gaan om de oprichting van een nieuwe installatie naast de al bestaande installatie.

Besluit

Voor deze projecten is een vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet het aangewezen besluit.

C6 Installaties voor de behandeling en de opslag van radioactief afval, anders dan genoemd in C5

Omschrijving project

Dit project is een aanvulling op project C5, voor zover het de behandeling en opslag van radioactief afval betreft.

Onder project C5 onder b valt alleen de behandeling van hoog radioactief afval. Project C6 betreft de behandeling van ander (laag of middel) radioactief afval.

De opslag van radioactief afval van deze projecten vult ook de opslag genoemd in project C5 onder e, aan. Wat betreft de opslag van radioactief afval kan het gaan om de opslag van zowel laag-, middel- als hoogradioactief afval, voor zover dit afval afkomstig is van de eigen installaties. Het kan daarbij ook gaan om een tijdelijk opslag in afwachting van de afvoer naar de Centrale Organisatie voor Radioactief Afval (COVRA)of bijvoorbeeld de tijdelijke ‘on site’ opslagfaciliteiten die onderdeel uitmaken van ziekenhuizen of van onderzoeklaboratoria voor daar geproduceerd radioactief afval. Ook kan gedacht worden aan radioactief afval afkomstig van de ontmanteling van een installatie, dat tijdelijk in afwachting van afvoer naar COVRA ‘on site’ wordt opgeslagen.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Voor deze projecten is een vergunning op grond van artikel 15 van de Kernenergiewet het aangewezen besluit.

C7 Industrieel briketteren van steenkool of bruinkool

Omschrijving project

Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

C8 Installaties voor de productie van hydro-elektrische energie

Omschrijving project

Met de productie van hydro-elektrische energie wordt bedoeld energie die is opgewekt uit stromend water.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Voor rijkswateren geldt hier een omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteit. Voor regionale wateren is er een omgevingsvergunning op grond van de waterschapsverordening.

D. Metaalindustrie

Omschrijving projecten

Algemeen geldt dat de 13 verschillende projecten binnen deze categorie redelijk voor zich spreken. Om die reden is hier geen omschrijving voor elk project opgenomen.

Binnen deze categorie is alleen de productie van ruw ijzer en staal in geïntegreerde hoogovenbedrijven (D1) en de winning van ruwe non-ferrometalen uit erts, concentraat of secundaire grondstoffen met metallurgische, chemische of elektrolytische procedés (D2) voor elke oprichting direct mer-plichtig. Alle overige ijzer- en staalbewerkingen vallen onder de mer-beoordelingsplicht. Dit betreft bijvoorbeeld de motorvoertuigenindustrie, de vliegtuigindustrie, scheepswerven en spoorwegmaterieelfabrieken. In deze bedrijven ondergaan metalen een eerste bewerking of ondergaan ze een verdere bewerking tot tussenproduct of eindproduct.

Ook de installaties voor oppervlaktebehandeling van metalen en plastic materiaal door een elektrolytisch of chemisch procedé (D7) vallen hieronder.

Deze laatste projecten komen ook voor als onderdeel bij bijvoorbeeld de metaalverwerkende bedrijven. De mer-beoordelingsplicht kan dus ook van toepassing zijn op verfstraten die behoren bij een metaalbewerkend of -verwerkend bedrijf.

De technieken ‘poedercoaten’ of ‘verwerken van watergedragen verf’ vallen niet onder de formulering van D7 en daarmee ook buiten het toepassingsbereik van dit project.

Besluit

Voor deze gehele categorie geldt dat de vergunning voor een milieubelastende activiteit het aangewezen besluit is.

E. Minerale industrie

Omschrijving projecten

Algemeen geldt dat de zes verschillende projecten binnen deze categorie redelijk voor zich spreken. Om die reden is hier geen omschrijving voor elk project opgenomen.

Binnen deze categorie geldt voor projecten voor de winning van asbest voor elke oprichting een mer-plicht. Ook voor de bewerking en verwerking van asbest geldt in bepaalde gevallen een directe mer-plicht. Het gaat concreet om de oprichting, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft op de bewerking of verwerking van:
1°. asbestcement met een capaciteit van meer dan 20.000 ton eindproduct per jaar, of
2°. remvoeringen met een capaciteit van meer dan 50 ton eindproduct per jaar , of
3°. andere asbesthoudende producten met een verbruik van meer dan 200 ton asbest per jaar.

Alle overige industriële minerale projecten vallen onder de mer-beoordelingsplicht. Het gaat dan om projecten voor de vervaardiging van cement, het vervaardigen van glas, met inbegrip van glasvezels, het smelten van minerale vezels en de vervaardiging van keramische producten door bakken.

Het vervaardigen van glas omvat niet alleen het produceren van glazen gebruiksvoorwerpen, zoals glas voor vensters, maar ook het bewerken en verwerken van aangevoerd glas. Ook valt de vervaardiging van glasvezel(producten) en laboratoriumglaswerk hieronder.

Besluit

Voor alle projecten binnen deze categorie is de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit het aangewezen besluit.

F. Chemische industrie en raffinage

F1 Raffinaderijen van ruwe aardolie, met uitzondering van bedrijven die alleen smeermiddelen uit ruwe olie vervaardigen

Omschrijving project

Dit project van kraakprocessen omvat alle installaties waarin het residu van de primaire ruwe oliedestillatie – een product met een kookpunt boven 370°C – wordt omgezet in lichtere, laagkokende producten, zoals benzinecomponenten. Zowel katalytische kraakprocessen zoals ‘catcracking’ en ‘hydrocracking’ van vacuüm gasolie, als thermische kraakprocessen, zoals ‘delayed coking’ en ‘fluid coking’ van vacuüm residu, als ‘catcracking’ en ‘hydrocracking’ van residu van de primaire destillatie vallen hieronder.

Drempel mer-plicht

Elke oprichting van een raffinaderij is mer-plichtig.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

F2 Installaties voor vergassing en vloeibaarmaking van steenkool of bitumineuze schisten

Omschrijving project

Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht

De drempel voor de mer-plicht bij deze projecten ligt bij een verwerkingscapaciteit van 500 ton of meer steenkolen of bitumineuze schisten per dag.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

F3 Geïntegreerde chemische installaties, dat wil zeggen installaties voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting, waarin verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar verbonden zijn, bestemd voor de fabricage van:

a. **organische basischemicaliën,**
b. **anorganische basischemicaliën,**
c. **fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen (enkelvoudige of samengestelde meststoffen),**
d. **basisproducten voor gewasbescherming en van biociden,**
e. **farmaceutische basisproducten met een chemisch of biologisch procedé, of**
f. **explosieven**

Omschrijving project

De mer-richtlijn maakt onderscheid tussen geïntegreerde chemische installaties (in bijlage I) en de chemische industrie (in bijlage II). In bijlage V is respectievelijk opgenomen in project F3 en de projecten F5 en F6. Bij geïntegreerde chemische installaties gaat het om de meer complexe installaties.

Voor het tot stand brengen van elk chemisch product worden fysische of chemische processtappen doorlopen. Binnen het productieproces zijn doorgaans enkele essentiële stappen aan te wijzen. Soms is één eenvoudige processtap voldoende om tot het gewenste product te komen, soms is een aantal stappen noodzakelijk.

Een chemische installatie is een uit één of meer proceseenheden bestaand geheel. De verschillende proceseenheden binnen de installatie zijn niet altijd met elkaar verbonden. Een functionele binding tussen de verschillende proceseenheden is vereist om te kunnen spreken van een geïntegreerde chemische installatie. Er is sprake van een functionele binding als de output van de ene proceseenheid als input dient van de andere proceseenheid. Dit hoeft niet altijd rechtstreeks te gebeuren. Soms zit tussen beide proceseenheden een extra schakel, zoals een opslagtank. De binding kan bijvoorbeeld blijken uit de onderlinge afhankelijkheid: als de ene proceseenheid bijvoorbeeld uitvalt, moet ook de andere worden stilgelegd. De term ‘geïntegreerd’ heeft dus betrekking op een functionele binding van proceseenheden binnen een chemische installatie en niet op een integratie van die chemische installatie met al bestaande andere chemische installaties.
Dit is van belang bij de uitbreiding van een bestaande chemische installatie met een nieuwe installatie. Als het nieuwe deel in zichzelf geïntegreerd is- en dus uit verschillende proceseenheden bestaat die functioneel met elkaar verbonden zijn -moet dit nieuwe deel worden beschouwd als de oprichting binnen deze projecten. Een functionele of technische binding met de bestaande installatie is hierbij niet relevant.

Drempel mer-plicht

De oprichting van een geïntegreerde chemische installatie is in alle gevallen, ongeacht de verwerkingscapaciteit, onderworpen aan een mer-plicht.

Voor de (zelf niet geïntegreerde) wijzigingen of uitbreidingen van geïntegreerde chemische installaties geldt een mer-beoordelingsplicht.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

F4 Cokesovenbedrijven (droge distillatie van steenkool)

Omschrijving project

Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

F5 Behandeling van tussenproducten en vervaardiging van chemicaliën en F6 Productie van bestrijdingsmiddelen als bedoeld in artikel 1 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, farmaceutische producten, verven en vernissen, elastomeren of peroxiden

Omschrijving project

De projecten F5 en F6 betreffen de chemische industrie voor zover er geen sprake is van de geïntegreerde chemische bedrijven zoals omschreven bij project F3.

Met bestrijdingsmiddelen wordt zowel de gewasbeschermingsmiddelen als de biociden bedoeld, voor de definitie daarvan wordt verwezen naar de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Het betreft hier dus niet alleen de middelen voor landbouwkundig gebruik, maar ook de middelen zoals pesticiden, herbiciden en fungiciden voor ander gebruik, zoals in huishoudens. Onder farmaceutische producten worden verstaan – in het groot bereide – geneesmiddelen.

Het formuleren van farmaceutische producten, dat is het in een verwerkbare vorm brengen van het door de consument te gebruiken geneesmiddel, valt hier niet onder.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

G. Voedingsmiddelenindustrie

Omschrijving project

In deze categorie vallen negen projecten: vervaardiging van oliën of vetten, conservenindustrie, verwerking van zuivel, bierbrouwerijen en mouterijen, siroop- en suikerwarenfabrieken, suikerfabrieken, zetmeelfabrieken, vismeel- en visoliefabrieken en slachterijen.

De meeste projecten spreken voor zich. Onder de ‘conservenindustrie’ in project G2 wordt verstaan het conserveren van dierlijke en plantaardige producten in glas, blik of kunststof. Onder dit project valt ook de ‘petfoodindustrie’.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

H. Overige industrie

Algemeen geldt dat de acht verschillende projecten binnen deze categorie redelijk voor zich spreken. Om die reden is hier geen omschrijving voor elk project opgenomen.

Binnen deze categorie geldt voor industriële installaties voor het vervaardigen van papierpulp uit hout of andere vezelstoffen voor elke oprichting een mer-plicht. Ook voor de industriële installaties voor het vervaardigen van papier of karton geldt in bepaalde gevallen een directe mer-plicht. Het gaat dan om gevallen waarbij de oprichting, wijziging of uitbreiding van installatie betrekking heeft op een productiecapaciteit van meer dan 200 ton per dag.

Besluit

In alle gevallen geldt de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als aangewezen besluit.

I. Opslag

Deze categorie is een verzameling van vijf projecten die de opslag van diverse zaken betreffen. Voor de opslag van stoffen was de eerdere indeling in het Besluit milieueffectrapportage soms onduidelijk. Uit de vernieuwde *guidance* van de Europese Commissie[128] is duidelijk geworden dat de kopjes die in de bijlage bij de mer-richtlijn zijn opgenomen (bijvoorbeeld: chemische industrie, of energie-industrie) niet betekenen dat de genoemde projecten alleen daar kunnen voorkomen. Ook om die reden is de opslag losgekoppeld van de eventuele industrietakken of andere activiteiten waar ze kunnen voorkomen.

I1 Installaties voor het afvangen van CO_2-stromen voor geologische opslag op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide, en

I2 Opslaglocaties op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide

Omschrijving project

I1 en I2 zijn twee projecten die samenhangen met de richtlijn geologische opslag van kooldioxide. Met deze richtlijn is zowel het afvangen als de opslag van CO_2 onder de werking van de mer-richtlijn gebracht.

Drempel mer-plicht

Voor opslaglocaties van CO_2 op grond van de richtlijn geologische opslag van kooldioxide geldt voor elke oprichting een mer-plicht.

Voor de installaties voor het afvangen van die stromen die worden opgeslagen geldt een mer-plicht voor de oprichting, wijziging of uitbreiding als:
1°. de CO_2-stromen afkomstig zijn van installaties waarvoor de mer-plicht, bedoeld in artikel 16.43 eerste lid, onder a, van de wet geldt, of
2°. de totale jaarlijkse afvang van CO_2 1,5 megaton of meer bedraagt.

De voorwaarde onder onderdeel 1 houdt in dat de CO_2-stroom afkomstig moet zijn van een installatie die zelf al onder de mer-plicht valt. Dit betekent dat de installatie moet voldoen aan de voorwaarden van kolom 2 van bijlage V, bijvoorbeeld een thermische installatie voor de productie van elektriciteit van 300 MW of meer (project C1).

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

I3 Installaties voor de opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten

Omschrijving project

Geen nadere toelichting.

Drempel mer-plicht

De drempel voor de mer-plicht voor deze projecten is een capaciteit van 200.000 ton of meer. Volgens de bij deze projecten gebruikelijk maat (m^3) gaat het dan om circa 240.000 m^3 opslagruimte of meer.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

I4 Bovengrondse opslag van aardgas of fossiele brandstoffen en I5 Ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen

Omschrijving project

Deze projecten betreffen de bovengrondse opslag van aardgas en fossiele brandstoffen en de

[128] Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf

ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen. Voor aardolie is van belang om eerst naar project I3 te kijken.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

J. Infrastructuur en ruimte

J1 Wegen

Omschrijving project

Deze projecten gaan over de aanleg, wijziging of uitbreiding van wegen. Dit heeft zowel betrekking op autosnelwegen en autowegen in beheer bij het Rijk, als op provinciale of gemeentelijke wegen.

Over het begrip 'aanleg'[129]in de mer-richtlijn heeft het Hof van Justitie enkele uitspraken gedaan. Er is sprake van 'aanleg' bij de bouw van een voorheen niet-bestaand bouwwerk, of, van een wijziging, in materiële zin, van reeds bestaande bouwwerken (zie in die zin arrest van 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C-275/09, EU:C:2011:154, punt 26). Voor de interpretatie van dat laatste is het dan van belang om te bepalen of de wijziging, gelet op de omvang en de modaliteiten ervan, gelijkstaat aan de aanleg van een nieuwe bouwwerk. (zie in die zin arresten van 25 juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, punt 36, en 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C-275/09, EU:C:2011:154, punt 27).

Wijziging of uitbreiding kan bijvoorbeeld zijn een wegverbreding in de vorm van de fysieke aanleg van nieuwe rijstroken naast de al bestaande. Ook grootschalige ingrepen zoals de aanleg van bruggen, tunnels of viaducten, waarbij de wegcapaciteit aanmerkelijk wordt vergroot, vallen hieronder.

Naast bovengenoemde ingrepen zijn er ook andere denkbaar. Het gaat daarbij om zogenaamde verkeersbenuttingsmaatregelen, zoals het creëren van extra rijstroken zonder (fysieke) aanpassing van het weglichaam of het gebruik van de vluchtstrook als extra rijstrook.

Drempel mer-plicht

De aanleg van autosnelwegen en autowegen is in alle gevallen mer-plichtig.Dit geldt ook als de autoweg deels is gelegen binnen de bebouwde kom. Daarnaast is ook mer-plichtig:
– de aanleg, wijziging of uitbreiding van een nieuwe weg met vier of meer rijstroken die betrekking heeft op een ononderbroken tracélengte van 10 km of meer, of
– de verlegging of verbreding van een bestaande weg met twee rijstroken of minder tot een weg met vier of meer rijstroken die betrekking heeft op een ononderbroken tracélengte van 10 km of meer.

Besluit

Voor de aanleg van wegen door het rijk zal doorgaans het projectbesluit het relevante besluit zijn. In bepaalde situaties is het gebruik van de projectprocedure wettelijk verplicht, zie hiervoor artikel 5.46 van de Omgevingswet.

In de overige gevallen vindt de besluitvorming over de aanleg of wijziging van wegen meestal plaats in het kader van de planvorming. Voor de mer- en mer-beoordelingsplicht van projecten is daarvoor het omgevingsplan aangewezen.

J2 Spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen en van overladingsstations

Omschrijving project

Onder de aanleg, wijziging of uitbreiding van spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen

[129] Misschien opnemen in eerste, algemene, deel van deze toelichting.

vervoerswijzen en van overladingsstations wordt bijvoorbeeld het volgende verstaan:
– het opnieuw in gebruik nemen van al aangelegde railwegen,
– een spoorwegverbreding,
– boogstraalverruimingen, die kunnen nodig zijn wanneer er met hogere snelheden wordt gereden,
– overladingsstations en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen betreffen bijvoorbeeld de overslag van een trein op een vrachtauto of op een binnenschip.

Drempel mer-plicht

De mer-plicht geldt alleen voor de aanleg van spoorwegen voor spoorverkeer over lange afstand. Dit kan ook een regionale lijn betreffen. De afstand heeft betrekking op de aan te leggen lengte van de spoorweg. Ook een verdubbeling van het spoor kan onder deze projecten vallen, als die verdubbeling zelf over lange afstand plaatsvindt.

Hieronder worden niet verstaan de aanleg van keer- en inhaalsporen en wijzigingen van seinen en wissels op emplacementen of vrije baan. Als gevolg van de bovengenoemde vernieuwde *guidance* van de Europese Commissie voor de uitleg van de projecten van de mer-richtlijn, is de mer-plicht beperkt tot de aanleg over lange afstand. Dit heeft te maken met de interpretatie van categorie 24 van bijlage I bij de mer-richtlijn. Als een categorie geen drempel heeft voor de mer-plicht, dan geldt dat de wijziging of uitbreiding altijd onder de mer-beoordelingsplicht valt. Volgens de guidance geldt dit ook voor 'spoorwegen over lange afstand'. De wijziging of uitbreiding is daarmee verschoven naar de mer-beoordelingsplicht.

Besluit

Voor spoorwegen is in bepaalde gevallen het projectbesluit verplicht, dit geldt als het voldoet aan de omschrijving in artikel 5.46 van de Omgevingswet. Ook zal in bepaalde gevallen gekozen worden voor een projectbesluit.

Daarnaast is het omgevingsplan aangewezen.

J3 Tramrails, boven- en ondergrondse spoorwegen, zweefspoor en gelijksoortige bijzondere constructies

Omschrijving project

Deze projecten betreffen de aanleg, wijziging of uitbreiding van lokale tramverbindingen, metro, de aanleg van een zweefspoor of een andere bijzondere constructie, de aanleg van een bedrijfsspoor, als ook de zogenaamde light rail.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Voor deze projecten zal naar verwachting in bepaalde gevallen een projectbesluit worden genomen. Daarnaast is het omgevingsplan aangewezen.

J4 Binnenvaarwegen

Omschrijving project

Een binnenvaarweg is een water bedoeld om een vaarverbinding te bieden. Het gaat hierbij om rivieren, kanalen of gegraven vaargeulen in een oppervlaktewater.

In voorkomende gevallen kan ook de aanleg van sluizen of stuwen deel uitmaken van het project. Zeewaterwegen vallen hier niet onder.

Drempel mer-plicht

De drempel van de mer-plicht is als volgt:
1°. de aanleg van een binnenvaarweg die kan worden bevaren door schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton;
2°. een wijziging of uitbreiding van een binnenvaarweg die betrekking heeft op:
   a. een vergroting van het ruimteoppervlak met 20% of meer van een binnenvaarweg die kan

worden bevaren door schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton,
b. een structurele verandering waarbij meer dan 5.000.000 m^3 grond wordt verzet.

Volgens de mer-richtlijn is een wijziging of uitbreiding alleen mer-plichtig als deze wijziging of uitbreiding op zichzelf voldoet aan de drempel. Dat is in het geval van een binnenvaarweg niet werkbaar. Daarom is in het verleden al gekozen voor een wel werkbare en gelijkwaardige drempelwaarde die aansluit bij de bedoeling van de richtlijn.

Uit de formulering van de drempel wordt duidelijk dat het moet gaan om structurele veranderingen en niet om baggerwerkzaamheden om vaarwegen op diepte te houden.

In het Besluit milieueffectrapportage was voorheen ook nog de verlegging van het zomerbed van een waterweg opgenomen, zoals bochtafsnijdingen. Dit was mer-plichtig voor zover de binnenvaarweg geschikt is voor schepen met een laadvermogen van 1.350 ton of meer en voor zover de verlegging van het zomerbed een oppervlakte beslaat van 50 ha of meer. Deze optie is niet meer apart opgenomen, omdat deze feitelijk altijd onder 2°, onder b, valt.

Besluit

Evenals bij wegen en spoorwegen is bij binnenvaarwegen het projectbesluit in bepaalde gevallen verplicht aangewezen voor projecten waarbij het rijk bevoegd gezag is en het project voldoet aan de voorwaarden van artikel 5.46 van de Omgevingswet.

Ook in andere gevallen kan een projectbesluit worden vastgesteld. Als het waterschap een projectbesluit vaststelt dan is de goedkeuring van gedeputeerde staten als besluit aangewezen voor de mer-plicht. Een eigen vergunning van een waterschap valt onder de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit.

In andere, kleinere gevallen kan mogelijk ook een omgevingsplan in de mogelijke aanleg, wijziging of uitbreiding voorzien, waardoor ook het omgevingsplan als besluit is aangewezen.

J5 Havens:

a. **een haven voor de binnenscheepvaart,**
b. **een zeehandelshaven, of**
c. **een visserijhaven**

Omschrijving project

Tot havens worden gerekend havens voor civiel gebruik door de binnenscheepvaart, civiel gebruik door de zeescheepvaart en visserijhavens. Het gaat hier om de gehele haven, inclusief de bij de haven behorende terreinen en installaties.

Drempel mer-plicht

Er is sprake van een mer-plicht wanneer sprake is van een geval als bedoeld onder a of b:
1°. de aanleg van een haven die bevaarbaar is voor schepen met een laadvermogen van meer dan 1.350 ton, of
2°. de wijziging of uitbreiding van een haven die betrekking heeft op een oppervlakte van 100 ha of meer.

Conform de mer-richtlijn is de mer-plicht gekoppeld aan de bevaarbaarheid van een haven voor schepen met een laadvermogen van 1350 ton per jaar. Een mer-plicht geldt voor havens voor de binnenvaart en de zeehandel, niet voor de visserijhavens.

Naar analogie van project J4 is voor de drempel voor de mer-plicht van wijziging en uitbreiding gezocht naar een werkbare en gelijkwaardige drempelwaarde. Deze is gelijk aan de drempel zoals die voorheen was opgenomen in het Besluit milieueffectrapportage.

Besluit

Voor de aanleg van havens geldt geen afzonderlijke procedure, wel zou een projectbesluit aan de orde kunnen zijn. Het besluit dat hier aanvullend op de kop van de kolom is aangewezen is daarom het omgevingsplan.

J6 Een met het land verbonden en buiten een haven gelegen pier voor lossen en laden, met uitzondering van pieren voor veerboten

Omschrijving project

Dit project hangt samen met project J5, havens. Hier gaat het om havengerelateerde projecten die echter buiten de haven zelf liggen.

Drempel mer-plicht

Een met het land verbonden en buiten een haven gelegen pier voor het lossen en laden van schepen met een laadvermogen 1350 ton of meer is mer-plichtig met uitzondering van de pieren voor veerboten.

Naar analogie van de projecten J4 en J5 is voor de drempel voor de mer-plicht van wijziging en uitbreiding gezocht naar een werkbare en gelijkwaardige drempelwaarde. Deze is gelijk aan de drempel zoals die was opgenomen in het Besluit milieueffectrapportage.

Besluit

Voor deze projecten geldt geen afzonderlijke procedure, wel zou een projectbesluit aan de orde kunnen zijn. Het besluit dat hier is aangewezen is daarom het omgevingsplan.

J7 Luchthavens

Omschrijving project

Dit project betreft de aanleg, inrichting of het gebruik van een luchthaven, en de wijziging of uitbreiding daarvan. Voorbeelden van deze projecten zijn: de luchthaven krijgt de beschikking over een nieuwe start- of landingsbaan, een verlenging, verbreding of verharding van een start- of landingsbaan, een wijziging van de geluidszone, de intensivering of wijziging van het gebruik van de luchthaven of van de banen. Om te bepalen wanneer sprake is van een wijziging of uitbreiding van het gebruik, is een koppeling gemaakt met de wijziging van de beperkingengebieden voor externe veiligheid en geluid of een wijziging van de grenswaarden. Het luchthavengebied zelf is geen onderdeel van het beperkingengebied. Een wijziging van een beperkingengebied of grenswaarde wordt altijd opgenomen in een luchthavenindelingsbesluit of luchthavenbesluit. Deze koppeling komt overeen met de criteria uit het Besluit mer.
Onder luchthavens vallen ook helihavens.

Drempel mer-plicht

De aanleg of uitbreiding van een luchthaven is mer-plichtig als het een nieuwe start- of landingsbaan van 2100 m of meer betreft, of een uitbreiding waarbij de drempelwaarde van 2100 m of meer door de uitbreiding zelf wordt gehaald.[130] Dus bijvoorbeeld als er nog een start- landingsbaan van 2100 m bij komt, of als er sprake is van een verlenging van een start- of landingsbaan met 2100 m. Een verlenging van 1800 m naar 2300 m valt daar niet onder, een verlenging van 1000 m naar 3100 m wel.

Besluit

Voor de luchthaven Schiphol kan het zowel gaan om een Luchthavenindelingsbesluit (LIB) als om een Luchthavenverkeersbesluit (LVB). Voor de andere luchthavens is het Luchthavenbesluit (LB) van toepassing.

J8 Hoogspanningsleidingen

Omschrijving project

Dit betreft de aanleg, wijziging of uitbreiding van een bovengrondse of ondergrondse hoogspanningsleiding. De mer-richtlijn spreekt alleen over bovengrondse hoogspanningsleidingen. Vanwege milieu en archeologische belangen die anders moeilijk kunnen worden beschermd, zijn ondergrondse leidingen (ook onder water zoals in op of boven de zeebodem) als 'nationale kop' op de mer-richtlijn gehandhaafd.

[130] Zie hiervoor ook de toelichting in de guidance van de Europese Commissie op categorie 24 van Bijlage I bij de mer-richtlijn: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf.

Drempel mer-plicht

Er geldt een mer-plicht als een bovengrondse hoogspanningsleiding een spanning van 220 kV of meer heeft en over een lengte van meer dan 15 km wordt aangelegd.

Besluit

Voor de aanleg van een hoogspanningsleiding zal naar verwachting vaak gebruik worden gemaakt van een projectbesluit.

Op land is daarnaast het omgevingsplan aangewezen als besluit.

Als een hoogspanningsleiding onder water wordt aangebracht, geldt de omgevingsvergunning voor de wateractiviteit (in dit geval een beperkingengebiedactiviteit). Door beide besluiten te noemen in bijlage V kan de suggestie worden gewekt dat hier ook een eventuele vergunning van een waterschap wordt bedoeld. Dat is niet het geval. In het besluit is dat opgelost door na de aanwijzing van het omgevingsplan 'of, bij afwezigheid daarvan' op te nemen.

J9 Buisleidingen voor:

a. **het transport van gas, olie of chemicaliën,**
b. **het transport van kooldioxide (CO_2) stromen voor geologische opslag, inclusief de pompstations, of**
c. **stoom of warm water**

Omschrijving project

Naast vervoer over de weg of een spoorweg vindt ook vervoer van vloeistoffen en gassen plaats door buisleidingen. De volgende stromen worden onderscheiden: gas, olie, chemicaliën, stoom, warm water en kooldioxide (CO_2) bestemd voor geologische opslag, inclusief de pompstations. Bij dit laatste project worden met pompstations ook de injectie-installaties bedoeld.

Het project heeft betrekking op de buisleidingen en bijbehorende installaties die voor het transporteren noodzakelijk zijn. De voorzieningen voor de aanlanding van buisleidingen valt ook binnen dit project.

Een wijziging of uitbreiding van een buisleiding kan betrekking hebben op een aftakking of verlegging van een buisleiding. Ook kan het gaan om het plaatsen van een zwaardere pomp op de leiding of de verandering van de stof die er doorheen wordt getransporteerd.

Drempel mer-plicht

De mer-plicht geldt voor de aanleg, wijziging of uitbreiding van buisleidingen voor het transport van gas, olie, chemicaliën of CO_2, als de aanleg, wijziging of uitbreiding betrekking heeft op een buisleiding met een diameter van meer dan 80 cm en een lengte van meer dan 40 km.

Bij het bepalen van de drempelwaarde van de lengte (meer dan 40 km) moet worden gekeken naar de totale lengte van de leiding, dus zo nodig ook het deel dat of de delen die in andere gemeenten of zelfs in het buitenland liggen.

Besluit

Voor de aanleg van een buisleiding op het land is het omgevingsplan het aangewezen besluit.

Voor buisleidingen in of op de bodem van de Noordzee is dat een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit (met betrekking tot het waterstaatswerk de Noordzee). Evenals bij project J8 is gekozen voor een formulering 'of, bij afwezigheid daarvan' voor de aanwijzing van de omgevingsvergunning voor de wateractiviteit.

J10 Industrieterrein

Omschrijving project

Het aanleggen (en wijzigen of uitbreiden) van een industrieterrein kan worden gezien als een eerste project in een reeks waarvan de oprichting van bedrijven onderdeel uitmaakt, die uiteindelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Door de keuze van de locatie en

inrichting van een industrieterrein kan sturend worden opgetreden ten aanzien van de industriële ontwikkeling in een gebied, met name om mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of te mitigeren.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Het omgevingsplan is het aangewezen besluit voor dit project.

J11 Stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen

Omschrijving project

Een stedelijk ontwikkelingsproject is een ruim begrip, waar onder andere woningbouw, de bouw van kantoren, universiteiten, bioscopen, theaters, winkelcentra, woonboulevards, parkeerterreinen, ziekenhuizen en scholen onder vallen. Tot een stedelijk ontwikkelingsproject worden ook alle voorzieningen gerekend die moeten worden getroffen voor dat project, zoals de aanleg van infrastructuur. Een project dat in meer dan één gemeente is gepland, moet gezien worden als één, samenhangend project.

Er kan overigens geen misverstand over bestaan dat ook 'dorpen' hieronder vallen. Wat 'stedelijke ontwikkeling' inhoudt kan van regio tot regio verschillen.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Het omgevingsplan is voor deze projecten het aangewezen besluit.

J12 Landinrichtingsprojecten

Omschrijving project

Landinrichtingsprojecten zijn projecten waarbij de inrichting van het landelijk gebied wordt aangelegd in overeenstemming met de functies van dat gebied. Deze functies zijn natuur (bos(bouw), landschap), recreatie (openluchtrecreatie, cultuurhistorie) en landbouw (tuinbouw, intensieve veehouderij).

Landinrichting omvat maatregelen en voorzieningen ten behoeve een of meer functies. Het betreft meestal een gecombineerde uitvoering van maatregelen gericht op de waterhuishouding, verkaveling, ontsluiting of beplantingen voor de genoemde functies. Projecten zoals genoemd onder projecten A3 en A4 vallen hier niet onder. Een voorbeeld uit het verleden is de herstructurering van de glastuinbouw of de aanleg van bloembollengebieden. Uitgezonderd zijn landinrichtingsprojecten met een administratief karakter.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Het omgevingsplan is voor deze projecten het aangewezen besluit.

J13 Landwinning in zee

Omschrijving project

De mer-richtlijn sprak oorspronkelijk over landwinning uit zee (bijlage II, onder 1 g), maar dit is recent aangepast. De formulering 'uit zee' doet meer denken aan zandwinning, waar het hier niet om gaat.

Met landwinning in zee wordt elke ophoging van de zeebodem in de Noordzee of de Waddenzee en

van de bodem van grote binnenwateren, zoals het IJsselmeer en de Zeeuwse wateren, bedoeld, althans als deze bodem bij hoog water niet onder de waterspiegel komt te liggen. In dit verband moet worden gedacht aan industrie-eilanden, buitengaatse overslagplaatsen of opspuitingen.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Naar verwachting zal voor een landwinning in zee een projectbesluit worden vastgesteld. Om die reden is ook de goedkeuring van gedeputeerde staten genoemd in het geval een waterschap een projectbesluit vaststelt.

Bij dit project zijn ook de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit en de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit opgenomen. In dat laatste geval gaat het om een beperkingengebiedactiviteit.

K. Waterbeheer

K1 Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater

Omschrijving project

Het onttrekken van grondwater of het kunstmatig aanvullen ervan komen doorgaans voor bij de drinkwatervoorziening en de industriële watervoorziening.

Ook de grote bemalingen van bouwputten, bodemsaneringen en proefprojecten voor de waterwinning vallen hieronder.

Drempel mer-plicht

De drempel voor de mer-plicht ligt bij een hoeveelheid onttrokken of aangevuld water van 10.000.000 m^3 of meer water per jaar. Deze drempel geldt ook voor een wijziging of uitbreiding met deze hoeveelheid.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit is het aangewezen besluit. Dit omvat zowel de wateronttrekkingsactiviteit als de eigen vergunning van het waterschap. Daarnaast is voor de provinciale vergunningen de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.4 van de Omgevingswet aangewezen.

K2 Projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden, met uitzondering van overbrenging van via leidingen aangevoerd drinkwater

Omschrijving project

Bij deze projecten gaat het om de overbrenging van grote hoeveelheden oppervlaktewater uit het ene stroomgebied naar het andere stroomgebied. Een van de redenen hiervoor kan zijn de waterschaarste in het ontvangende stroomgebied. Als stroomgebieden zijn in Nederland de stroomgebieden van de Eems, Rijn, Maas en Schelde aangewezen. Zoals uit de omschrijving blijkt valt de overbrenging van via leidingen aangevoerd drinkwater niet onder dit project.

Drempel mer-plicht

De mer-plicht geldt voor de aanleg, wijziging of uitbreiding als:
1°. de overbrenging ten doel heeft eventuele waterschaarste te voorkomen en de hoeveelheid overgebracht water meer bedraagt dan 100.000.000 m^3 per jaar, of
2°. het meerjarig gemiddelde jaardebiet van het bekken waaraan het water wordt onttrokken meer bedraagt dan 2.000.000.000 m^3 en de hoeveelheid overgebracht water 5% van dit debiet overschrijdt

Van belang is dat onderdeel 1 alleen van toepassing is als het doel het voorkomen van waterschaarste is. Dat geldt niet voor onderdeel 2.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit is het aangewezen besluit. Daarnaast is voor de provinciale vergunningen de omgevingsvergunning op grond van een omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.4 van de Omgevingswet aangewezen.

Een dergelijk project kan ook door het waterschap met een projectbesluit worden vastgesteld. Om die reden is ook de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de Omgevingswet opgenomen.

K3 Stuwdammen en andere installaties voor het stuwen of voor de langere termijn opslaan van water

Omschrijving project

Dit project betreft de aanleg, wijziging of uitbreiding van voorraadbekkens, waterbekkens of een stuwdam voor het voor de langere termijn opslaan van water.

De opslag van water kan ook om andere redenen dan watervoorziening plaatsvinden, zoals voor de elektriciteitsvoorziening, in dat geval is er een samenhang met project C8 (installaties voor de productie van hydro-energie).

Drempel mer-plicht

De aanleg, wijziging of uitbreiding die betrekking heeft het stuwen of permanent opslaan van water met een capaciteit van meer dan 10.000.000 m^3 is mer-plichtig. Let op de toevoeging van het woord 'permanent', in tegenstelling tot de bredere insteek van de naam van dit project 'voor de langere termijn'.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een wateractiviteit is het aangewezen besluit. Een dergelijk project kan ook door het waterschap met een projectbesluit worden vastgesteld. Om die reden is ook de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de Omgevingswet opgenomen.

K4 Werken voor kanalisering en werken ter beperking van overstromingen

Omschrijving project

Project K4 bevat twee verschillende projecten, kanaliseringswerken en werken die benodigd zijn voor het beperken van overstromingen. Bij de werken ter beperking van overstromingen gaat het om de primaire waterkeringen, regionale waterkeringen en bergingsgebieden. Werkzaamheden die gericht zijn op het behouden of herstellen van de toestand conform de legger vallen hier niet onder.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Voor primaire waterkeringen moet altijd een projectbesluit worden vastgesteld, zie hiervoor artikel 5.46 van de Omgevingswet. Voor een projectbesluit van een waterschap is om die reden ook de goedkeuring van gedeputeerde staten op grond van artikel 16.72 van de Omgevingswet opgenomen. Voor andere gevallen is de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit als besluit aangewezen.

K5 Aquaducten over lange afstand

Omschrijving project

Dit project betreft de aanleg van kunstmatige open 'kanalen' voor het transport van water voor de drinkwatervoorziening of landbouwdoeleinden over lange afstand.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Het omgevingsplan is als besluit aangewezen.

K6 Kustwerken om erosie te bestrijden of maritieme werken die de kust kunnen wijzigen door de aanleg van onder meer dijken, pieren, havenhoofden of van andere kustverdedigingswerken, met uitzondering van het onderhoud en herstel van deze werken

Omschrijving project

De werken die onder deze projecten kunnen vallen, worden voor een deel gedekt door de omschrijving van de aanleg van havens en pieren (projecten J5 en J6) en primaire waterkeringen onder project K4. Zoals uit de naam van het project al blijkt, valt onderhoud en herstel van deze werken buiten dit project. Ook kustsuppleties worden beschouwd als onderhoud.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Voor dit project zal vaak een projectbesluit worden vastgesteld. Voor een projectbesluit van een waterschap is om die reden ook de goedkeuring van gedeputeerde staten op 16.72 van de Omgevingswet opgenomen.

Voor eventuele andere gevallen is de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit als besluit aangewezen.

K7, K8 en K9 Wijzigingen van de Maatgevende Peil Verwachting of een (streef)peil

Omschrijving project

Peilwijzigingen zijn niet genoemd in de mer-richtlijn en zijn specifieke Nederlandse projecten met mogelijk grote onomkeerbare gevolgen. Met peilwijzigingen worden structurele wijzigingen van het (streef-)peil bedoeld en niet schommelingen als gevolg van veranderingen in de toevoer van water. Peilwijzigingen van een bepaalde omvang zijn daarom onderworpen aan een mer-beoordeling. Het gaat om de onderstaande drie projecten.

K7: Oosterschelde. De Oosterschelde staat in open verbinding met de zee, behalve wanneer de stormvloedkering wordt gesloten en deze dan de primaire waterkering is. De Oosterscheldekering wordt gesloten wanneer hoge waterstanden worden verwacht. Bepalend hiervoor is de Maatgevende Peil Verwachting (MPV), het verwachte peil waarboven de Oosterscheldekering gesloten moet zijn.

K8: Grote wateren afgesloten van de zee. In de grote, van de zee afgesloten wateren wordt het waterpeil in enigermate beheerst. Deze grote wateren zijn het Veerse Meer, de Grevelingen, het Haringvliet, het Markermeer en het IJsselmeer met zijn randmeren.

K9: Andere grote wateren. Buiten de bij het Rijk in beheer zijnde grote wateren is peilverlaging mer-beoordelingsplichtig als de structurele peilverlaging 16 cm of meer bedraagt en in één of meer van de aangewezen gebieden plaatsvindt en betrekking heeft op een oppervlakte van 200 ha of meer.

Onder oppervlakte wordt alle oppervlakte, zowel water als land, gerekend, waarop de peilwijziging van invloed is. Omdat deze projecten een ‘nationale kop’ zijn op de mer-richtlijn, kan de invulling ervan nationaal bepaald worden. De drempels die bij deze projecten zijn genoemd, zijn absoluut, beneden de drempel geldt geen mer-beoordelingsplicht.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Peilbesluit op grond artikel 2.41 van de Omgevingswet.

L. Afval- en afvalwaterbeheer

Onder deze categorie vallen de projecten die betrekking hebben op de verwijdering van afvalstoffen en de rioolwaterzuiveringsinstallaties. Voor de opslag of verwijdering van radioactieve afvalstoffen wordt verwezen naar projecten C5 en C6 van deze bijlage.

L1 Installaties voor de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen

Omschrijving project

Dit project betreft alleen installaties voor de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen. Voor de opslag of verwijdering van radio-actieve afvalstoffen wordt verwezen naar de projecten C5 en C6 van dit besluit.

Drempel mer-plicht

Er geldt voor dit project een mer-plicht voor elke oprichting van een installatie voor de verbranding, de chemische behandeling, het storten of het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen. Dit betekent tevens dat elke wijziging of uitbreiding van deze installaties onder de mer-beoordelingsplicht valt.

Voor de chemische behandeling van afvalstoffen wordt in bijlage I bij de mer-richtlijn verwezen naar bijlage IIA bij de kaderrichtlijn afvalstoffen, onderdeel D9. Voorbeelden hiervan zijn calcineren, pyro- en hydrometallurgie en thermische immobilisatie. Louter fysische behandelingen met gevaarlijke stoffen zoals het verdampen, drogen, ontwateren, scheiden, wassen, breken, destilleren of verdichten vallen hier niet onder.

In de mer-richtlijn is ‘het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen’ niet opgenomen. Toch is deze activiteit in navolging van het Besluit milieueffectrapportage om de toen genoemde redenen gehandhaafd. Enerzijds vanwege het grote milieubelang in combinatie met de beperkte ervaring in ons land met het in de diepe ondergrond brengen van gevaarlijke afvalstoffen en anderzijds ter voorkoming van misverstanden omdat het soms onduidelijk kan zijn of er sprake is van ‘in de diepe ondergrond brengen’ of van ‘storten’, en dat laatste valt wel onder de mer-richtlijn.

Voor alle andere installaties voor de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen, geldt dat de oprichting, wijziging en uitbreiding mer-beoordelingsplichtig is.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

L2 Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen

Omschrijving project

Onder dit project vallen alle installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen.

Het begrip ‘verwijdering’ moet, in navolging van het Massafra-arrest[131] ruim worden uitgelegd. Het Hof van Justitie heeft in dit arrest aangegeven dat het begrip ‘afvalverwijdering’ in de zin van de mer-richtlijn een autonoom begrip is dat een betekenis moet krijgen die beantwoordt aan het in de mer-richtlijn nagestreefde doel. Volgens het Hof omvat afvalverwijdering alle handelingen die leiden tot hetzij verwijdering van afvalstoffen in de strikte zin van het woord, hetzij tot nuttige toepassing daarvan. In het Massafra-arrest betekende dit dat ook een installatie voor verbranding van brandstof afkomstig van afvalstoffen en biomassa onder ‘afvalverwijderingsinstallaties’ wordt begrepen. Ook een mestverwerkingsinstallatie kan in beginsel worden aangemerkt als een installatie voor de verwijdering van afvalstoffen.[132]

Daarnaast moet de vraag beantwoord worden of sprake is van een afvalstof of van een bijproduct. Voor bijvoorbeeld mest geldt dat dit in beginsel een afvalstof is, maar onder omstandigheden beschouwd wordt als een bijproduct, zie bijvoorbeeld het Brady-arrest.[133]. Ook de kaderrichtlijn afvalstoffen kent in artikel 5 een definitie van het begrip bijproducten.

[131] Arrest van het Hof van Justitie van 23 november 2006, C-486/04.
[132] Zie hiervoor bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: 201508301/2/A1.
[133] Arrest van het Hof van Justitie van 3 oktober 2013, C-113/12.

Ook voor de niet-gevaarlijke afvalstoffen geldt dat 'het in de diepe ondergrond brengen' niet apart genoemd wordt in de mer-richtlijn, maar dat deze activiteit om dezelfde redenen als genoemd bij project L1 wel beschouwd wordt als 'verwijdering van afvalstoffen'.

Drempel mer-plicht

Er geldt een mer-plicht als het de oprichting, wijziging of uitbreiding betreft van een installatie voor de verbranding en chemische behandeling van niet-gevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van 100 ton per dag of meer. Zoals bij project L1 is opgemerkt wordt bij de mer-plicht voor de uitleg van chemische behandeling van afvalstoffen in de mer-richtlijn verwezen naar bijlage IIA bij de kaderrichtlijn afvalstoffen, onderdeel D9. Voorbeelden hiervan zijn calcineren, pyro- en hydrometallurgie en thermische immobilisatie. Louter fysische behandelingen zoals het verdampen, drogen, ontwateren, scheiden, wassen, breken, destilleren of verdichten vallen hier niet onder.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

L3 Rioolwaterzuiveringsinstallaties

Omschrijving project

Een rioolwaterzuiveringsinstallatie zuivert het afvalwater van onder andere huishoudens en bedrijven dat via het riool wordt aangevoerd.

Drempel mer-plicht

Er geldt een mer-plicht voor de oprichting wijziging of uitbreiding van een rioolwaterzuiveringsinstallatie als het een installatie betreft met een capaciteit van 150.000 inwonerequivalenten of meer.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit. Ook is de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit aangewezen.

L4 Slibstortplaatsen

Omschrijving project

Dit betreft projecten voor het storten van slib, behalve baggerspecie zou dit bijvoorbeeld ook zuiveringsslib kunnen zijn.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is als besluit aangewezen.

L5 Opslag van schroot, met inbegrip van autowrakken

Omschrijving project

Het gaat hier om de oprichting, wijziging of uitbreiding van de opslag van schroot, met inbegrip van autowrakken.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is als besluit aangewezen.

L6 Installaties voor het verwerken van kadavers van landbouwhuisdieren of delen daarvan, die niet door slachting voor menselijke consumptie zijn gedood, met het doel deze te verwijderen

Omschrijving project

De omschrijving van dit project sluit deels nog aan bij wat bedoeld is met de in bijlage II, categorie 11, onder j, bij de mer-richtlijn omschreven term 'vilderijen'. In het verleden hield een vilderij zich zowel bezig met het villen van kadavers van dieren, die anders dan door slachting voor menselijke consumptie om het leven waren gekomen, als met het vernietigen daarvan. Maar de activiteit 'villen van kadavers van landbouwhuisdieren die niet voor menselijke consumptie gestorven zijn' vindt als zodanig sinds de BSE-crisis in de praktijk niet meer plaats.

Het verwerken van kadavers van landbouwhuisdieren of delen daarvan, die niet door slachting voor menselijke consumptie zijn gedood, heeft vooral betrekking op dieren die op een boerderij zijn gestorven en dieren die door ziekten of in het kader van uitroeiïngsmaatregelen van ziekten zijn gedood. De verwerking hiervan vindt plaats volgens de methoden die worden voorgeschreven in de verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 oktober 2009 (PbEU L 300) tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002. De term 'verwerken' zoals die hier wordt gebruikt, is afgeleid uit die verordening en betekent dat er sprake moet zijn van handelingen die de eigenschappen of samenstelling van het product veranderen. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat daar waar verbranding of meeverbranding van diermeel en dierlijke vetten plaatsvindt, zonder voorafgaande verwerking van kadavers of delen daarvan, niet onder het bereik van dit project vallen. Ook bijvoorbeeld crematoria, waar kadavers van landbouwhuisdieren of delen daarvan worden verbrand zonder de hier bedoelde voorafgaande verwerking, vallen niet onder het bereik van dit project.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

De omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is het aangewezen besluit.

M. Toerisme, sport en recreatie

Omschrijving projecten

Voor recreatie, sport en toerisme (dag- en verblijfsrecreatie, watersport of wintersport) worden door particulieren en overheden voorzieningen getroffen. Tot deze voorzieningen behoren de volgende projecten: themaparken, skihellingen met bijbehorende voorzieningen, vakantiedorpen en hotelcomplexen buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen, havens voor de pleziervaart, permanente kampeer- en caravanterreinen en auto- en motorracecircuits.

Bij themaparken moet vooral worden gedacht aan pretparken. Sportvoorzieningen zoals tennisparken en golfbanen vallen hier niet onder.

Hoewel de voorzieningen hier naar analogie van de mer-richtlijn in verschillende projecten zijn verdeeld, kan het vanzelfsprekend ook om combinaties van verschillende voorzieningen gaan. Het totaal van de projecten bepaalt immers wat de milieugevolgen zullen zijn.

Drempel mer-plicht

Niet van toepassing.

Besluit

Voor de auto- en motorracecircuits is de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit het aangewezen besluit. Voor de andere projecten is het omgevingsplan het aangewezen besluit.

Tabel 2 – projecten van bijlage V in relatie tot de mer-richtlijn en het voormalige Besluit milieueffectrapportage (omzettingstabel)

	EU mer-richtlijn		NL Besluit milieueffect-rapportage	Bijlage V, kolom 1
Nr.	**Bijlage I**	**Bijlage II**	**Categorie**	**Projecten**
A. Landbouw, bosbouw en aquacultuur				
A1	I, 17	II, 1e	C14 en D14	Installaties voor intensieve veehouderij
A2		II, 1b	D11.4	Het gebruik van niet in cultuur gebrachte gronden of semina-tuurlijke gebieden voor intensieve landbouw
A3		II, 1c	D13	Waterbeheersingsprojecten voor landbouwdoeleinden, met inbegrip van irrigatie- en drooglegginsprojecten
A4		II, 1d	D27	Eerste bebossing of ontbossing met als doel een andere ruimtelijke functie van de grond
A5		II, 1f	D28	Intensieve aquacultuur van vis
B. Winning van delfstoffen en oppervlaktedelfstoffen				
B1	I, 19	II, 2a	C16.1, 16.4 en D16.1, 16.2	Turfwinning, groeven en dagbouwmijnen
B2		II, 2c	C16.2 en D29.2	Winning van mineralen door afbaggering van de zee-, meer- of rivierbodem
B3	I, 14	II, 2b, 2e, 13a	C17.2 en D17.1, 17.3 en 29.1	Ondergrondse mijnbouw, inclusief oppervlakte-installaties
B4		II, 2d	D17.2	Diepboringen, in het bijzonder: a. geothermische boringen, b. boringen in verband met de opslag van kernafval, of c. boringen voor watervoorziening, met uitzondering van boringen voor het onderzoek naar de stabiliteit van de grond
C. Energie-industrie				
C1	I, 2a	II, 3a	C22.1 en D22.1, 22.6	Thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties voor de productie van elektriciteit, stoom of warm water
C2		II, 3i	C22.2 en D22.2	Windparken
C3	I, 2b, II, 13a		C22.3 en D22.3	Kerncentrales en andere kernreactoren, met inbegrip van de ontmanteling of buitengebruikstelling van dergelijke centrales of reactoren, met uitzondering van onderzoekinstallaties voor de productie en verwerking van splijt- en kweekstoffen, met een constant vermogen van ten hoogste 1 kW (thermisch)
C4	I, 3a, II, 13a		C22.4 en D22.4	Installaties voor de opwerking van bestraalde splijtstoffen
C5	I, 3b, II, 13a		C22.5, 23 en D22.5, 23.1	Installaties voor: a. de productie of de verrijking van splijtstoffen, b. de behandeling van bestraalde splijtstoffen of hoog radioactief afval, c. de definitieve verwijdering van bestraalde splijtstoffen, d. alleen de definitieve verwijdering van radioactief afval, of e. alleen de (voor meer dan 10 jaar geplande) opslag van bestraalde splijtstoffen of radioactief afval op een andere plaats dan het productieterrein
C6		II, 3g	D23.2	Installaties voor de behandeling en de opslag van radioactief afval, anders dan genoemd in C5
C7		II, 3f	D29.3	Industrieel briketteren van steenkool of bruinkool
C8		II, 3h	D31	Installaties voor de productie van hydro-elektrische energie
D. Productie en verwerking van metalen				
D1	I, 4a, II, 13a		C21.3 en D21.3	Geïntegreerde hoogovenbedrijven voor de productie van ruwijzer en staal
D2	I, 4b, II, 13a		C21.4 en D21.4	Installaties voor de winning van ruwe non-ferrometalen uit erts, concentraat of secundaire grondstoffen met metallurgi-sche, chemische of elektrolytische procedés
D3		II, 4a	D21.3	Installaties voor de productie van ruwijzer of staal, met inbegrip van continugieten
D4		II, 4b	D32.2	Installaties voor verwerking van ferrometalen door: a. warmwalsen, b. het smeden met hamers, of c. het aanbrengen van deklagen van gesmolten metaal
D5		II, 4c	D32.4	Smelterijen van ferrometalen
D6		II, 4d	D32.1	Installaties voor het smelten, met inbegrip van het legeren, van non-ferrometalen, met uitzondering van edele metalen, en met inbegrip van terugwinningsproducten
D7		II, 4e	D32.3	Installaties voor oppervlaktebehandeling van metalen en plastic materiaal door een elektrolytisch of chemisch procedé

	EU mer-richtlijn		NL Besluit milieueffect-rapportage	Bijlage V, kolom 1
Nr.	**Bijlage I**	**Bijlage II**	**Categorie**	**Projecten**
D8		II, 4f	D32.5	Installaties voor het vervaardigen van motorvoertuigen of motoren voor motorvoertuigen of het assembleren van motorvoertuigen
D9		II, 4g	D32.6	Installaties voor het bouwen, onderhouden, repareren of behandelen van de oppervlakte van metalen schepen
D10		II, 4h	D32.7	Installaties voor de bouw of reparatie van luchtvaartuigen
D11		II, 4i	D32.8	Spoorwegmaterieelfabrieken
D12		II, 4j	D32.9	Uitstampen van metalen door springstoffen
D13		II, 4k	D21.2	Installaties voor het roosten of sinteren van ertsen
E. Minerale industrie				
E1	I, 5, II, 13a	II, 5c	C21.5 en D21.5	Installaties voor de winning van asbest
E2	I, 5	II, 5c	C21.5 en D21.5	Installaties voor de bewerking of verwerking van asbest of asbesthoudende producten of de vervaardiging van asbesthoudende producten
E3		II, 5b	D30	Installaties voor de vervaardiging van cement
E4		II, 5d	D33	Installaties voor het vervaardigen van glas met inbegrip van glasvezels
E5		II, 5e, 11g	D46	Installaties voor het smelten van minerale stoffen, met inbegrip van installaties voor de fabricage van mineraalvezels
E6		II, 5f	D47	Installaties voor de vervaardiging van keramische producten door bakken, in het bijzonder dakpannen, bakstenen, vuurvaste stenen, tegels, aardewerk of porselein
F. Chemische industrie en raffinage				
F1	I, 1, II, 13a		C21.1 en D21.1	Raffinaderijen van ruwe aardolie, met uitzondering van bedrijven die alleen smeermiddelen uit ruwe olie vervaardigen
F2	I, 1	II, 13a	C26 en D26	Installaties voor vergassing en vloeibaarmaking van steenkool of bitumineuze schisten
F3	I, 6, II, 13a		C21.6 en D21.6	Geïntegreerde chemische installaties, dat wil zeggen installaties voor de fabricage op industriële schaal van stoffen door chemische omzetting, waarin verscheidene eenheden naast elkaar bestaan en functioneel met elkaar verbonden zijn, bestemd voor de fabricage van: a. organische basischemicaliën, b. anorganische basischemicaliën, c. fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen (enkelvoudige of samengestelde meststoffen), d. basisproducten voor gewasbescherming en van biociden, e. farmaceutische basisproducten met een chemisch of biologisch procedé, of f. explosieven.
F4		II, 5a	D21.2	Cokesovenbedrijven (droge distillatie van steenkool)
F5		II, 6a	D34.4	Behandeling van tussenproducten en vervaardiging van chemicaliën
F6		II, 6b	D34.1, 34.2, 34.3, 34.5	Productie van bestrijdingsmiddelen als bedoeld in artikel 1 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, farmaceutische producten, verven en vernissen, elastomeren of peroxiden
G. Voedingsmiddelenindustrie				
G1		II, 7a	D35.a	Vervaardiging van plantaardige of dierlijke oliën of vetten
G2		II, 7b	D35.c	Conservenfabrieken voor dierlijke of plantaardige producten
G3		II, 7c	D36	Zuivelfabrieken
G4		II, 7d	D37.1, 37.2	Bierbrouwerijen of mouterijen
G5		II, 7e	D38.2, 38.3	Suikerwaren- of siroopfabrieken
G6		II, 7i	D38.1	Suikerfabrieken
G7		II, 7g	D40	Zetmeelfabrieken
G8		II, 7h	D35.b	Vismeel- of visoliefabrieken
G9		II, 7f	D39.1	Installaties voor het slachten van dieren
H. Overige industrie				
H1	I, 18a, II, 13a		C20.1 en D20.1	Industriële installaties voor het vervaardigen van papierpulp uit hout of andere vezelstoffen
H2	I, 18b	II, 8a	C20.2 en D20.2	Industriële installaties voor het vervaardigen van papier of karton
H3		II, 8d	D20.3	Installaties voor het vervaardigen en bewerken van celstof of papierstof

	EU mer-richtlijn		NL Besluit milieueffect-rapportage	Bijlage V, kolom 1
Nr.	**Bijlage I**	**Bijlage II**	**Categorie**	**Projecten**
H4		II, 8b	D41.1	Installaties voor de voorbehandeling of het verven van vezels of textiel
H5		II, 8c	D41.2	Installaties voor het looien van huiden
H6		II, 9	D34.5	Vervaardiging en behandeling van producten op basis van elastomeren
H7		II, 11f	D32.7	Testbanken voor motoren, turbines of reactoren
H8		II, 11h	D45	Installaties voor de terugwinning of vernietiging van explosieve stoffen
I. Opslag				
I1	I, 23	II, 3j	C8.3 en D8.3	Installaties voor het afvangen van CO_2-stromen voor geologische opslag op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide
I2	I, 22, II, 13a		C8.2 en D8.2	Opslaglocaties op grond van richtlijn geologische opslag van kooldioxide
I3	I, 21	II, 6c	C25 en D25.1	Installaties voor de opslag van aardolie, petrochemische of chemische producten
I4		II, 3c, 3e	D25.2, 25.4	Bovengrondse opslag van aardgas of fossiele brandstoffen
I5		II, 3d	D25.3	Ondergrondse opslag van gasvormige brandstoffen
J. Infrastructuur en ruimte				
J1	I, 7b, 7c, II, 13a	II, 10e	C1.2, 1.3 en D1.1, 1.2	Wegen
J2	I, 7a, II, 13a	II, 10c	C2 en D2.1	Spoorwegen en faciliteiten voor de overlading tussen vervoerswijzen en van overladingsstations
J3		II, 10h	D2.2	Tramrails, boven- en ondergrondse spoorwegen, zweefspoor en gelijksoortige bijzondere constructies
J4	I, 8a	II, 10f	C3 en D3.1	Binnenvaarwegen
J5	I, 8a, 8b	II, 10e	C4ab en D4abc	Havens: a. een haven voor de binnenscheepvaart, b. een zeehandelshaven, of c. een visserijhaven
J6	I, 8b	II, 10e	C4c en D4d	Een met het land verbonden en buiten een haven gelegen pier voor lossen en laden, met uitzondering van pieren voor veerboten
J7	I, 7a	II, 10d	C6.1 en D6.1, 6.2	Luchthavens
J8	I, 20	II, 3b	C24 en D24.1, 24.2	Hoogspanningsleidingen
J9	I, 16	II, 3b, 10i	C8.1 en D8.1, 8.4	Buisleidingen voor: a. het transport van gas, olie of chemicaliën, b. het transport van kooldioxide (CO_2) stromen voor geologische opslag, inclusief de pompstations, of c. stoom of warm water
J10		II, 10a	D11.3	Industrieterrein
J11		II, 10b	D11.2	Stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra en parkeerterreinen
J12		II, 1a	D9	Landinrichtingsprojecten
J13		II, 1g	D5	Landwinning in zee
K. Waterbeheer				
K1	I, 11	II, 10l	C15.1 en D15.2	Werkzaamheden voor het onttrekken of kunstmatig aanvullen van grondwater
K2	I, 12	II, 10m	C19.1, 19.2 en D19	Projecten voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden, met uitzondering van overbrenging van via leidingen aangevoerd drinkwater
K3	I, 15	II, 10g	C15.2 en D15.3	Stuwdammen en andere installaties voor het stuwen of voor de langere termijn opslaan van water
K4		II, 10f	D3.2	Werken voor kanalisering en werken ter beperking van overstromingen
K5		II, 10j	D48	Aquaducten over lange afstand
K6		II, 10k	D12	Kustwerken om erosie te bestrijden of maritieme werken die de kust kunnen wijzigen door de aanleg van onder meer dijken, pieren, havenhoofden of van andere kustverdedigingswerken, met uitzondering van het onderhoud en herstel van deze werken
K7		II, kop	D49.1	Wijziging in de Maatgevende Peil Verwachting voor de sluiting van de Oosterscheldekering

	EU mer-richtlijn		NL Besluit milieueffect-rapportage	Bijlage V, kolom 1
Nr.	**Bijlage I**	**Bijlage II**	**Categorie**	**Projecten**
K8		II, kop	D49.2	Wijziging van het (streef-)peil in: a. het Veerse Meer, b. de Grevelingen, c. het Haringvliet, of d. het IJsselmeer, het Markermeer en de randmeren.
K9		II, kop	D49.3	Structurele verlaging van het (streef-)peil van een oppervlaktewater
L. Afval- en afvalwaterbeheer				
L1	I, 9, II, 13a		C18.2 en D18.1, 18.6	Installaties voor de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen
L2	I, 10	II, 11b	C18.4 en D18.1, 18.3, 18.7	Installaties voor de verwijdering van niet-gevaarlijke afvalstoffen
L3	I, 13	II, 11c	C18.6 en D18.4	Rioolwaterzuiveringsinstallaties
L4		II, 11d	D18.3	Slibstortplaatsen
L5		II, 11e	D18.8	Opslag van schroot, met inbegrip van autowrakken
L6		II, 11i	D39.2	Installaties voor het verwerken van kadavers of delen van kadavers van landbouwhuisdieren als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving, die niet door slachting voor menselijke consumptie zijn gedood, met het doel deze te verwijderen
M. Toerisme en recreatie				
M1		II, 12a	D10a	Skihellingen, skiliften, kabelbanen en bijbehorende voorzieningen
M2		II, 12b	D10b	Jachthavens
M3		II, 12c	D10c	Vakantiedorpen of hotelcomplexen buiten stedelijke zones met bijbehorende voorzieningen
M4		II, 12d	D10d	Permanente kampeer- of caravanterreinen
M5		II, 12e	D10e	Themaparken
M6		II, 11a	D43	Permanente race- of testbanen voor gemotoriseerde voertuigen

Deze nota van toelichting onderteken ik mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Economische Zaken en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,