STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 60451
19 december 2018

Advies Raad van State inzake het voorstel van algemene maatregel van bestuur houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving)

Nader Rapport

29 juni 2018
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. 2017001144, 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 Omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bouwwerken leefomgeving en de Invoeringswet Omgevingswet. Dit advies, gedateerd 22 december 2017, W14.17.0199/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 inwerkingtreding 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.2017001144, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, 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 regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State brengt over dit ontwerpbesluit (verder: Bkl) advies uit dat gelijkluidend is aan het advies over:
a. *de Invoeringswet Omgevingswet[1] (verder: Invoeringswet);*
b. *het Omgevingsbesluit[2] (Ob);*
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*

---

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 procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W14.17.0197/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.*

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.

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

[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.*

overgangsrecht (deel G). Het advies eindigt met een slotbeschouwing.

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,

---

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.

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.*

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 tegemoet-

[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.*

komt aan de behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte, samenhangende benadering en versnelling van besluitvorming over projecten en dat de Afdeling waardering uitspreekt voor de adequate en 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

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

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.*

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]

---

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

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 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

[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.

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 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

[22] Zie in het bijzonder Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 93-117.
[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.

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. 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 milieure-

[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.

gels in het omgevingsplan. De Afdeling refereert daar terecht aan. Voor een nadere toelichting zie de reactie op punt 8, onder c, van het advies.

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

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

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.[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).*

---

[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.*

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, 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.

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.

Beperken implementatieopgave

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

[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).

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 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.

---

[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.*

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 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]

---

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.*

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

[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.

algemene rijksregels bieden. De gemeente en het waterschap kunnen vanaf de eerste dag dat het 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.

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

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

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

[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.

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 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 onevenre-dige 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 instructiere-gels 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 natuurnet-werk 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 instructiere-gels over het projectbesluit toegevoegd met dezelfde strekking als de instructieregels over het

[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).

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.

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

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.

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

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

---

[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.*

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 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

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

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 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

[66] Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 43, antwoorden op vragen 61 en 64.
[67] Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 44.

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 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

---

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

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 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

---

[73] *Afdeling 2.4 van de Omgevingswet.*
[74] *Toelichting bij de Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 77.*
[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.*

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 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 –

---

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.*
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.*

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]

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

---

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.*

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.*

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 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

[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.

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 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

[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.

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 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

[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.

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 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

[107] Kamerstukken II 2017/18, 34 682, nr. 3.
[108] Artikel 23.9 van de Omgevingswet.

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 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

[109] Artikel 20.18 van de Omgevingswet.

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.

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.

[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).*
[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).*

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, 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 vergunning-

---

[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).*
[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.*

plicht (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 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

[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.*

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 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 omgevingsveror-

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

dening 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 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

[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).*
[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.*

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 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,

[140] *Artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet.*
[141] *Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak over de uitvoeringsbesluiten van 29 september 2016, blz. 8.*
[142] *Te raadplegen op www.internetconsultatie.nl.*
[143] Kamerstukken II 2015/16, 33 118, nr. 41, antwoord op vragen 4, 5, 42 en 86.

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 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.

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

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]

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]

---

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

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 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

[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.*

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 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.

[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.*
[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.

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.

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]

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

---

[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.*
[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).*

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;*
- *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 Basisregistra-

[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.*
[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.*

tie 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:
- *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.

---

[179] *Toelichting, paragraaf 2.1.4.7 (Verhouding tot andere regelgeving en de digitale overheid), onder 'Generieke Digitale Infrastructuur'.*
[180] *Toelichting, paragraaf 2.1.4.6 (Bescherming van persoonsgegevens).*
[181] *Artikel 25, tweede lid, AVG.*

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.

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.

[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.*

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 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.

---

[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.*
[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.*

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 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

[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.*
[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.*

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 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)

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

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 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.

---

[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.*
[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.*

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 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.

[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.*

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.[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.

---

[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.*

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).

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

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

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 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.

---

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

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 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.

---

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

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 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

[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.*

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 informatieverplichting (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

[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.*

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.
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

---

[240] *Toelichting bij de Invoeringswet, paragraaf 2.2.5 (Toepassing uitgebreide procedure omgevingsvergunning).*
[241] *Kamerstukken I 2016/17, 33 118, AB.*
[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.*

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 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

[248] *Artikel 16.64, eerste lid, van de Omgevingswet.*
[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.*

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 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

---

[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).*

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 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

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

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 strafrechtelijke 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*

[263] *Artikel 2.4 van de Omgevingswet.*
[264] *Voorgesteld artikel 22.1 van de Omgevingswet en artikel 11.6 van de Invoeringswet.*

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.

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.

---

[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).*
[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.*

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 ingetrokken. 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

[273] *Strcrt. 2017, 69426.*

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 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.
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

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

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 waterstaatswerken, 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 aangeno-

men[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 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

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

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.

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

[276] (Stb. 2018, 98).

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.

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.

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

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	ARTIKEL	HOOFDSTUK	ARTIKEL
	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			
	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
	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

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
	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*
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

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	ARTIKEL	HOOFDSTUK	ARTIKEL
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*
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

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	ARTIKEL	HOOFDSTUK	ARTIKEL
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
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*
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

Oude indeling (departementale indeling)		Nieuwe indeling (alfabetisch)	
HOOFDSTUK	**ARTIKEL**	**HOOFDSTUK**	**ARTIKEL**
§ 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
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

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

Advies Raad van State

No. W14.17.0199/IV
's-Gravenhage, 22 december 2017

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 5 juli 2017, no.2017001144, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst, 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 regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving), met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State brengt over dit ontwerpbesluit (verder: Bkl) advies uit dat gelijkluidend is aan het advies over:
a. de Invoeringswet Omgevingswet[1] (verder: Invoeringswet);
b. het Omgevingsbesluit[2] (Ob);
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 procedurele regels en regels over algemene onderwerpen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Het advies hierbij is uitgebracht onder nummer W14.17.0197/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

[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.

voorschriften waarvan geen afwijking mogelijk is, namelijk alleen als:
– 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 (indeplaatsstelling, schorsing en vernietiging) inzetten[127] (het uitgangspunt dat toezicht wordt

[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.
[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.

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 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

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

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 Basisregistratie 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

[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.
[141] Toelichting, paragraaf 2.1.4.7 (Verhouding tot andere regelgeving en de digitale overheid), onder 'Generieke Digitale Infrastructuur'.

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.

[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

[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.

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 (...)'

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.

[227] IPO 13 maart 2017, kenmerk DROW 07988/2017, blz. 5.
[228] Consultatiereactie Afdeling bestuursrechtspraak, 9 maart 2017, blz. 8.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... houdende regels over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving en de uitoefening van taken en bevoegdheden (Besluit kwaliteit leefomgeving)

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 7 juli 2018, nr. IenM/BSK-2017/167239, 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 grondwaterrichtlijn, de habitatrichtlijn, de kaderrichtlijn afvalstoffen, de kaderrichtlijn mariene strategie, de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning, de kaderrichtlijn water, het Londen-protocol, de monitoringsmechanisme-verordening, de nec-richtlijn, het Ospar-verdrag, het PRTR-Protocol, de PRTR-verordening, de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht, de richtlijn industriële emissies, de richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn omgevingslawaai, de richtlijn overstromingsrisico's, de richtlijn prioritaire stoffen, de richtlijn stedelijk afvalwater, de richtlijn storten afvalstoffen, de richtlijn technische specificaties chemische analyse en monitoring van de watertoestand, de richtlijn winningsafval, de Seveso-richtlijn, het verdrag van Granada, het verdrag van Valletta, het VN-gehangehandicaptenverdrag, het VN-Zeerechtverdrag, de vogelrichtlijn, het werelderfgoedverdrag en de zwemwaterrichtlijn;

Gelet op de artikelen 1.5, tweede lid, 2.11, tweede lid, 2.12, tweede lid, 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, b, en c, 2.24, eerste lid, 2.26, 2.27, aanhef en onder a tot en met d en onder e, onder 1°, 2.28, aanhef en onder a, b, c, e en f, 2.30, aanhef en onder a, b en c, 2.31, eerste en tweede lid, 2.32, tweede lid, 2.39, vierde lid, 2.41, tweede lid, 2.42, eerste en tweede lid, 3.10, tweede lid, aanhef en onder b, 5.18, eerste lid, 5.19, tweede lid, 5.22, 5.23, 5.24, 5.26, 5.27, 5.28, 5.34, tweede lid, 5.38, derde lid, 5.40, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, aanhef en onder a, 5.42, eerste lid, 16.88, eerste lid, 19.14, eerste lid, 20.1, derde lid, 20.2, eerste en derde lid, 20.6, eerste lid, 20.8, eerste lid, 20.10, eerste lid, 20.11, en 20.16, eerste lid, en 20.17, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Omgevingswet, en de artikelen 8.48, derde lid, en 17.5a, tweede lid, van de Wet milieubeheer;

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)

De artikelen 1.1, 3.1, 3.16, 4.8 tot en met 4.10, afdeling 4.4, hoofdstuk 8, met uitzondering van de afdelingen 8.1 en 8.3 en artikel 8.16, en de artikelen 10.19 en 10.38 zijn ook van toepassing op de exclusieve economische zone.

HOOFDSTUK 2 OMGEVINGSWAARDEN

Afdeling 2.1 Omgevingswaarden waarborgen van de veiligheid

Artikel 2.1 (omgevingswaarden veiligheid waterkeringen)

[Gereserveerd]

Afdeling 2.2 Omgevingswaarden beschermen van de gezondheid en van het milieu

§ 2.2.1 Omgevingswaarden kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 2.2 (omgevingswaarden luchtkwaliteit)

1. Voor de kwaliteit van de buitenlucht gelden de omgevingswaarden, bedoeld in de artikelen 2.4 tot en met 2.9.

2. De omgevingswaarden, bedoeld in de artikelen 2.4 tot en met 2.9, gelden bij 293 K en 101,3 kPa voor zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxiden, benzeen, koolmonoxide, en ozon en bij heersende temperatuur en druk voor PM_{10} en $PM_{2,5}$.

3. Bij omgevingsplan of omgevingsverordening kunnen voor de kwaliteit van de buitenlucht aanvullende omgevingswaarden of afwijkende omgevingswaarden die strenger zijn dan de omgevingswaarden, bedoeld in het eerste lid, worden vastgesteld. Bij de vaststelling daarvan worden de economische effecten betrokken.

Artikel 2.3 (toepassingsbereik omgevingswaarden luchtkwaliteit)

De omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht zijn niet van toepassing op een arbeidsplaats als bedoeld in artikel 2 van de Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen (PbEG 1989, L 393) en waartoe het publiek gewoonlijk geen toegang heeft.

Artikel 2.4 (omgevingswaarden zwaveldioxide)

1. Voor zwaveldioxide gelden de volgende ten hoogste toelaatbare concentraties:
   a. 350 $\mu g/m^3$ als uurgemiddelde, dat ten hoogste 24 maal per kalenderjaar wordt overschreden,
   b. 125 $\mu g/m^3$ als daggemiddelde, dat ten hoogste drie maal per kalenderjaar wordt overschreden.
   c. 20 $\mu g/m^3$ als kalenderjaargemiddelde, en
   d. 20 $\mu g/m^3$ als winterhalfjaargemiddelde, dat de periode van 1 oktober tot en met 31 maart betreft.

2. De omgevingswaarden voor zwaveldioxide zijn resultaatsverplichtingen.

3. De omgevingswaarden, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder c en d, gelden op locaties met een oppervlakte van ten minste 1.000 km^2 die gelegen zijn op een afstand van ten minste 20 km van een bij ministeriële regeling aangewezen agglomeratie of op een afstand van ten minste 5 km van andere locaties met bebouwing, van milieubelastende activiteiten, van autosnelwegen of autowegen waarvan per dag meer dan 50.000 motorvoertuigen gebruik maken.

Artikel 2.5 (omgevingswaarden stikstofdioxide en stikstofoxiden)

1. Voor stikstofdioxide gelden de volgende ten hoogste toelaatbare concentraties:
   a. 200 $\mu g/m^3$ uurgemiddelde, dat ten hoogste achttien maal per kalenderjaar wordt overschreden, en
   b. 40 $\mu g/m^3$ als kalenderjaargemiddelde.

2. Voor stikstofoxiden geldt een ten hoogste toelaatbare concentratie van 30 $\mu g/m^3$ als kalenderjaargemiddelde.

3. De omgevingswaarden voor stikstofdioxide en stikstofoxiden zijn resultaatsverplichtingen.

4. De omgevingswaarde voor stikstofoxiden, bedoeld in het tweede lid, geldt op locaties als bedoeld in artikel 2.4, derde lid.

Artikel 2.6 (omgevingswaarden fijnstof)

1. Voor PM_{10} gelden de volgende ten hoogste toelaatbare concentraties:
   a. 50 $\mu g/m^3$ als daggemiddelde, dat ten hoogste vijfendertig maal per kalenderjaar wordt overschreden, en
   b. 40 $\mu g/m^3$ als kalenderjaargemiddelde.

2. Voor $PM_{2,5}$ gelden de volgende ten hoogste toelaatbare concentraties:
   a. 25 $\mu g/m^3$ als kalenderjaargemiddelde,

b. 20 µg/m^3 als over drie kalenderjaren berekend voortschrijdend gemiddelde van de kalenderjaargemiddelden, en
c. 14,4 µg/m^3 als over drie kalenderjaren berekend voortschrijdend gemiddelde van de kalenderjaargemiddelden, waar aan is voldaan met ingang van 1 januari 2020.

3. De omgevingswaarden voor PM_{10}, bedoeld in het eerste lid, en de omgevingswaarden voor $PM_{2,5}$, bedoeld in het tweede lid, onder a en b, zijn resultaatsverplichtingen.

4. De omgevingswaarde voor $PM_{2,5}$, bedoeld in het tweede lid, onder c, is een inspanningsverplichting.

5. De omgevingswaarden, bedoeld in het tweede lid, onder b en c, gelden op stedelijke achtergrondlocaties.

Artikel 2.7 (omgevingswaarden benzeen, lood en koolmonoxide)

1. Voor benzeen geldt een ten hoogste toelaatbare concentratie van 5 µg/m^3 als kalenderjaargemiddelde.

2. Voor lood geldt een ten hoogste toelaatbare concentratie van 0,5 µg/m^3 als kalenderjaargemiddelde in PM_{10}.

3. Voor koolmonoxide geldt een ten hoogste toelaatbare concentratie van 10.000 µg/m^3 als hoogste acht-uurgemiddelde van een dag.

4. De omgevingswaarden voor benzeen, koolmonoxide en lood zijn resultaatsverplichtingen.

Artikel 2.8 (omgevingswaarden ozon)

1. Voor ozon gelden de volgende ten hoogste toelaatbare concentraties:
   a. 120 µg/m^3 als hoogste acht-uurgemiddelde concentratie van een dag, die gemiddeld over drie kalenderjaren op ten hoogste vijfentwintig dagen per kalenderjaar wordt overschreden,
   b. 120 µg/m^3 als hoogste acht-uurgemiddelde concentratie van een dag, gedurende een kalenderjaar, waar aan is voldaan op de lange termijn,
   c. 18.000 (µg/m^3) · uur als AOT40 gemiddeld over vijf kalenderjaren, en
   d. 6.000 (µg/m^3) · uur als AOT40 per kalenderjaar, waar aan is voldaan op de lange termijn.

2. AOT40 betreft een gesommeerd verschil tussen de uurgemiddelde concentraties van ozon boven 80 µg/m^3 en 80 µg/m^3 tussen 8.00 uur en 20.00 uur voor de periode van 1 mei tot en met 31 juli.

3. De omgevingswaarden voor ozon zijn inspanningsverplichtingen.

Artikel 2.9 (omgevingswaarden gevaarlijke stoffen in de lucht)

1. Voor arseen geldt een ten hoogste toelaatbare concentratie van 6 ng/m^3 als kalenderjaargemiddelde in PM_{10}.

2. Voor cadmium geldt een ten hoogste toelaatbare concentratie van 5 ng/m^3 als kalenderjaargemiddelde in PM_{10}.

3. Voor nikkel geldt een ten hoogste toelaatbare concentratie van 20 ng/m^3 als kalenderjaargemiddelde in PM_{10}.

4. Voor benzo(a)pyreen geldt een ten hoogste toelaatbare concentratie van 1 ng/m^3 als kalenderjaargemiddelde in PM_{10}.

5. De omgevingswaarden voor arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen zijn inspanningsverplichtingen.

§ 2.2.2 Omgevingswaarden waterkwaliteit

Artikel 2.10 (omgevingswaarden waterkwaliteit)

1. Voor de waterkwaliteit van een krw-oppervlaktewaterlichaam, gelden de omgevingswaarden genoemd in de artikelen 2.12, eerste lid, 2.13, eerste lid, en 2.17, eerste lid.

2. Voor de waterkwaliteit van grondwaterlichamen, gelden de omgevingswaarden, genoemd in die artikelen 2.15, eerste lid, en 2.16, eerste lid.

3. Bij omgevingsverordening kunnen voor de waterkwaliteit van de krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen aanvullende of afwijkende omgevingswaarden die strenger zijn dan de omgevingswaarden, bedoeld in het eerste en tweede lid, worden vastgesteld. Bij de vaststelling daarvan worden de economische effecten betrokken.

Artikel 2.11 (toepassingsbereik omgevingswaarden waterkwaliteit)

1. De omgevingswaarden voor de waterkwaliteit gelden voor een krw-oppervlaktewaterlichaam dat op grond van artikel 4.4, tweede lid, aanhef en onder a, of artikel 4.10, tweede lid, aanhef en onder a, is aangewezen in een regionaal waterprogramma of het nationale waterprogramma.

2. De omgevingswaarden voor de waterkwaliteit van waterwinlocaties gelden voor waterwinlocaties die op grond van artikel 4.4, tweede lid, aanhef en onder c, en artikel 4.10, tweede lid, aanhef en onder b, zijn aangewezen in het regionale waterprogramma, of het nationale waterprogramma.

3. Het goede ecologische potentieel, bedoeld in artikel 2.14, eerste lid, geldt voor een kunstmatig krw-oppervlaktewaterlichaam of sterk veranderd krw-oppervlaktewaterlichaam, dat op grond van artikel 4.4, tweede lid, aanhef en onder a, of artikel 4.10, tweede lid, aanhef en onder a, is aangewezen in een regionaal waterprogramma of het nationale waterprogramma.

4. De omgevingswaarden voor de waterkwaliteit van grondwaterlichamen gelden voor een grondwaterlichaam dat op grond van artikel 4.4, tweede lid, aanhef en onder b, is aangewezen in een regionaal waterprogramma.

§ 2.2.2.1 Krw-oppervlaktewater

Artikel 2.12 (omgevingswaarden goede chemische toestand krw-oppervlaktewaterlichaam)

1. Een krw-oppervlaktewaterlichaam verkeert in een goede chemische toestand. Van een goede chemische toestand is sprake als:
   a. is voldaan aan de eisen, bedoeld in bijlage III, voor dat krw-oppervlaktewaterlichaam, waarbij voor de stoffen die in de kolommen 10 en 11 zijn opgenomen, is voldaan aan de omgevingswaarde met ingang van de in die kolommen opgenomen datum, en
   b. de concentratie van een prioritaire stof als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 30, van de kaderrichtlijn water, die de neiging heeft te accumuleren in sediment of in biota, niet significant is toegenomen op de in bijlage III genoemde data.

2. Elk van de eisen, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, en de eis, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, is afzonderlijk een omgevingswaarde.

3. In een geval als bedoeld in artikel 3, lid 8ter, van de richtlijn prioritaire stoffen geldt in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, in plaats van de datum 22 december 2021 zoals opgenomen in kolom 10 van bijlage III, de datum 22 december 2027 zoals opgenomen in kolom 11 van bijlage III.

4. De omgevingswaarden zijn andere plichten zoals omschreven in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, onder ii en iii, van de kaderrichtlijn water.

Artikel 2.13 (omgevingswaarde goede ecologische toestand krw-oppervlaktewaterlichaam)

1. Een krw-oppervlaktewaterlichaam verkeert in een goede ecologische toestand. Van een goede ecologische toestand is sprake als de kwaliteitselementen die voor het relevante type natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam zijn uitgewerkt overeenkomstig artikel 10.11, voldoen aan de definities van de goede ecologische toestand voor dat type, bedoeld in bijlage V, paragraaf 1.2, tabellen 1.2.1 tot en met 1.2.4, bij die richtlijn.

2. De omgevingswaarde is een andere plicht zoals omschreven in artikel 4, eerste lid, onder a, onder ii, van de kaderrichtlijn water.

Artikel 2.14 (uitzonderingsmogelijkheid goed ecologisch potentieel krw-oppervlaktewaterlichaam)

1. Voor een kunstmatig krw-oppervlaktewaterlichaam of sterk veranderd krw-oppervlaktewaterlichaam kan een uitzondering worden gemaakt op het voldoen aan de omge-

vingswaarde een goede ecologische toestand, bedoeld in artikel 2.13, eerste lid, als een goed ecologisch potentieel is vastgesteld in het nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft, of het regionale waterprogramma, als het regionale wateren betreft.

2. Het vaststellen van een goed ecologisch potentieel, bedoeld in het eerste lid, gebeurt, gegeven de fysische omstandigheden die voortvloeien uit de kunstmatige of sterk veranderde kenmerken van het krw-oppervlaktewaterlichaam, zoveel mogelijk in overeenstemming met de definities voor de biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen van de goede ecologische toestand van de meest vergelijkbare typen natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam en met inachtneming van de definities van een goed ecologisch potentieel die zijn opgenomen in bijlage V, paragraaf 1.2, tabel 1.2.5, bij de kaderrichtlijn water.

§ 2.2.2.2 Grondwater

Artikel 2.15 (omgevingswaarde goede kwantitatieve toestand grondwaterlichaam)

1. Een grondwaterlichaam verkeert in een goede kwantitatieve toestand. Van een goede kwantitatieve toestand is sprake als is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in bijlage V, punt 2.1.2, bij de kaderrichtlijn water.

2. De omgevingswaarde is een andere plicht zoals omschreven in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, onder ii, van de kaderrichtlijn water.

Artikel 2.16 (omgevingswaarde goede chemische toestand grondwaterlichaam)

1. Een grondwaterlichaam verkeert in een goede chemische toestand. Van een goede chemische toestand is sprake als:
   a. is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in bijlage V, punt 2.3.2, bij de kaderrichtlijn water of de eisen, bedoeld in bijlage IV, tabellen A en B, of
   b. op een of meer monitoringspunten niet is voldaan aan de eisen, bedoeld onder a, maar gedeputeerde staten door een passend onderzoek in overeenstemming met bijlage III bij de grondwaterrichtlijn hebben bevestigd dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, tweede lid, aanhef en onder c, en vijfde lid, van die richtlijn.

2. Elke voorwaarde en eis, bedoeld onder het eerste lid, aanhef en onder a, is afzonderlijk een omgevingswaarde.

3. De omgevingswaarden zijn andere plichten zoals omschreven in artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b, onder ii, van de kaderrichtlijn water.

§ 2.2.2.3 Waterwinlocaties

Artikel 2.17 (omgevingswaarden krw-oppervlaktewater gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water)

1. Het water dat op waterwinlocaties uit krw-oppervlaktewater wordt onttrokken voldoet aan de eisen voor het onttrokken water, bedoeld in bijlage V.

2. De omgevingswaarden zijn andere plichten zoals omschreven in artikel 7, tweede lid, van de kaderrichtlijn water.

§ 2.2.2.4 Uitzonderingsmogelijkheden

Artikel 2.18 (strengste eis bij samenloop)

De strengste eis gericht op de bescherming van de waterkwaliteit is van toepassing als voor een krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam gelijktijdig meer dan:
a. één omgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.12, 2.13, 2.15, 2.16, 2.17 of 2.21,
b. een goed ecologisch potentieel als bedoeld in artikel 2.14,
c. een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving als bedoeld in de artikelen 4.15, eerste lid, 4.17, eerste lid, 4.19, of 4.21, tweede lid, of
d. een andere eis gericht op de bescherming van de waterkwaliteit op grond van andere regelgeving, geldt.

Artikel 2.19 (uitzonderingsmogelijkheden omgevingswaarden en goed ecologisch potentieel)

1. Op het voldoen aan een omgevingswaarde als bedoeld in de artikelen 2.12, 2.13, 2.15, 2.16 of 2.17, kan in het regionaal waterprogramma, als het regionale wateren betreft, of in het nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft, alleen een uitzondering worden gemaakt voor zover dat is toegestaan volgens de kaderrichtlijn water.

2. Het eerste lid geldt voor gevallen waarin:
   a. de toestand van het krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam niet verder achteruitgaat,
   b. het voldoen aan de omgevingswaarde als gevolg van aantasting door menselijke activiteiten of vanwege zijn natuurlijke gesteldheid niet haalbaar of onevenredig kostbaar is,
   c. is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, vijfde en achtste lid, van de kaderrichtlijn water, en
   d. de motivering voor dat waterlichaam wordt opgenomen in het nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft, of in het regionale waterprogramma, als het regionale wateren of grondwater betreft.

3. Het eerste lid geldt ook voor gevallen waarin:
   a. het niet voldoen aan de omgevingswaarde wordt veroorzaakt door een buiten Nederland gelegen verontreinigingsbron,
   b. het voldoen aan de omgevingswaarde als gevolg van de grensoverschrijdende krw-verontreiniging niet mogelijk is, en
   c. is voldaan aan de voorwaarden van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder c, en tweede lid, van de richtlijn prioritaire stoffen.

4. Het eerste lid geldt ook voor gevallen waarin:
   a. het niet voldoen het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een krw-oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de toestand van een grondwaterlichaam,
   b. is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, zevende en achtste lid, van de kaderrichtlijn water, en
   c. de motivering wordt opgenomen in het nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft, of het regionale waterprogramma, als het regionale wateren of grondwater betreft.

5. Het tweede en vierde lid in verbinding met het eerste lid zijn van overeenkomstige toepassing op het goede ecologische potentieel dat voor een kunstmatig of sterk veranderd krw-oppervlaktewaterlichaam is vastgesteld op grond van artikel 2.14.

Artikel 2.20 (uitzonderingsmogelijkheid termijn omgevingswaarden)

1. De termijn waarop aan een omgevingswaarde moet worden voldaan, kan voor zover dat is toegestaan volgens de kaderrichtlijn water voor een omgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.12, 2.13, 2.15, 2.16 of 2.17 worden verlengd, als:
   a. de toestand van het krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam niet achteruitgaat,
   b. is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, vierde en achtste lid, van de kaderrichtlijn water, en
   c. de motivering wordt opgenomen in het nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft, of het regionale waterprogramma, als het regionale wateren of grondwater betreft.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het goede ecologische potentieel dat voor een kunstmatig of sterk veranderd krw-oppervlaktewaterlichaam is vastgesteld op grond van artikel 2.14.

§ 2.2.3 Omgevingswaarde kwaliteit van zwemlocatie

Artikel 2.21 (omgevingswaarde zwemlocatie)

1. Een zwemlocatie voldoet in ieder geval aan de klasse aanvaardbaar, bedoeld in bijlage II bij de zwemwaterrichtlijn.

2. De omgevingswaarde, bedoeld in het eerste lid, is een resultaatsverplichting.

3. Bij omgevingsverordening kunnen voor de kwaliteit van de zwemlocatie aanvullende of afwijkende omgevingswaarden die strenger zijn dan de omgevingswaarde, bedoeld in het eerste lid, worden vastgesteld. Bij de vaststelling daarvan worden de economische effecten betrokken.

Artikel 2.22 (uitzonderingsmogelijkheid omgevingswaarde)

Als uitzondering op artikel 2.21, eerste lid, en in overeenstemming met artikel 5, vierde lid, van de zwemwaterrichtlijn kan een zwemlocatie zich tijdelijk in de klasse slecht bevinden als bij het begin van het badseizoen:

a. gedeputeerde staten passende zwemwaterbeheersmaatregelen nemen, waaronder het geven van een negatief zwemadvies of het instellen van een zwemverbod, om de blootstelling van zwemmers aan zwemwaterverontreiniging te voorkomen,
b. de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam de oorzaken van zwemwaterverontreiniging waardoor de klasse aanvaardbaar niet is bereikt, identificeert en passende maatregelen neemt om de oorzaken te voorkomen, te beperken of weg te nemen, en
c. gedeputeerde staten het publiek voorlichten in overeenstemming met artikel 8.29, derde lid, van het Omgevingsbesluit.

HOOFDSTUK 3 SPECIFIEKE TAKEN

Afdeling 3.1 Taken ter uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie

Artikel 3.1 (initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen)

Ter voorbereiding van het programma, bedoeld in artikel 4.8, stelt Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken, voor de Nederlandse mariene wateren vast:

a. de initiële beoordeling, bedoeld in artikel 8 van de kaderrichtlijn mariene strategie,
b. de omschrijving van de goede milieutoestand, bedoeld in artikel 9, eerste lid, in samenhang met artikel 3, vierde en vijfde lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie, en
c. de milieudoelen en bijbehorende indicatoren, bedoeld in artikel 10, eerste lid, in samenhang met artikel 3, zevende lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie.

Afdeling 3.2 Kwaliteit en beheer van zwemlocaties

Artikel 3.2 (aanwijzing zwemlocaties)

1. Gedeputeerde staten stellen jaarlijks een lijst op met plaatsen waar naar hun oordeel door een groot aantal personen wordt gezwommen. Zij betrekken bij het opstellen van de lijst:
   a. de ontwikkelingen van het aantal zwemmers, de infrastructuur of faciliteiten, en
   b. de ter bevordering van het zwemmen getroffen maatregelen.

2. Gedeputeerde staten wijzen jaarlijks in overeenstemming met de beheerders van de oppervlaktewaterlichamen de zwemlocaties aan uit de lijst met plaatsen.

Artikel 3.3 (niet aanwijzen zwemlocatie)

1. Een plaats wordt niet meer als zwemlocatie aangewezen als deze zwemlocatie gedurende vijf opeenvolgende jaren zich in de klasse slecht, bedoeld in bijlage II, onder 1, van de zwemwaterrichtlijn, bevond.

2. Als een plaats niet meer als zwemlocatie wordt aangewezen op grond van het eerst lid, geven gedeputeerde staten een negatief zwemadvies of stellen zij een zwemverbod in.

Artikel 3.4 (duur badseizoen)

Gedeputeerde staten stellen per zwemlocatie het begin en het einde van het badseizoen vast.

Artikel 3.5 (veiligheidsonderzoek en plicht tot het vaststellen van maatregelen)

1. Jaarlijks dragen gedeputeerde staten er zorg voor dat een onderzoek naar de veiligheid van de zwemlocatie wordt verricht.

2. Op grond van de resultaten van het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, stellen zowel de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam als gedeputeerde staten elk maatregelen vast voor het waarborgen of het verbeteren van de veiligheid van de zwemlocaties.

Artikel 3.6 (zwemwaterprofiel)

1. De beheerder van het oppervlaktewaterlichaam draagt er zorg voor dat voor een zwemlocatie een

zwemwaterprofiel wordt opgesteld als bedoeld in artikel 6 van de zwemwaterrichtlijn in overeenstemming met bijlage III bij die richtlijn.

2. Een zwemwaterprofiel kan betrekking hebben op één zwemlocatie of op meerdere aangrenzende zwemlocaties.

3. Op grond van het zwemwaterprofiel draagt de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam er zorg voor dat er maatregelen worden genomen om te voldoen aan de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.21.

4. Zowel de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam als gedeputeerde staten dragen er zorg voor dat realistische en evenredige maatregelen worden genomen voor het behoud of het verbeteren van de kwaliteit van de zwemlocatie en om het aantal als uitstekend of goed ingedeelde zwemlocaties te laten toenemen.

5. Een zwemwaterprofiel wordt regelmatig beoordeeld en als dit nodig is geactualiseerd in overeenstemming met bijlage III bij de zwemwaterrichtlijn.

Artikel 3.7 (zwemwaterbeheersmaatregelen bij proliferatie van cyanobacteriën, macroalgen en marien fytoplankton)

1. Als zich een proliferatie van cyanobacteriën voordoet en gedeputeerde staten een gezondheidsrisico vaststellen of vermoeden, dragen gedeputeerde staten en de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam elk er zorg voor dat onmiddellijk passende zwemwaterbeheersmaatregelen worden genomen ter voorkoming van blootstelling aan zwemwaterverontreiniging.

2. Als zich een proliferatie van macroalgen of marien fytoplankton voordoet en gedeputeerde staten een gezondheidsrisico vaststellen of vermoeden, dragen gedeputeerde staten en de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam elk er zorg voor dat passende zwemwaterbeheersmaatregelen worden genomen.

Artikel 3.8 (zwemwaterbeheersmaatregelen bij zwemwaterverontreinigingen)

Als de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam naar aanleiding van de monitoring, bedoeld in artikel 10.23, derde lid, een zwemwaterverontreiniging vaststelt als bedoeld in artikel 10.23, eerste lid, aanhef en onder c, dragen zowel de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam als gedeputeerde staten er zorg voor dat passende zwemwaterbeheersmaatregelen worden genomen.

Artikel 3.9 (zwemwaterbeheersmaatregelen bij onverwachte omstandigheden)

De beheerder van het oppervlaktewaterlichaam neemt als dit nodig is tijdig passende zwemwaterbeheersmaatregelen, als het op de hoogte is van onverwachte situaties die negatieve gevolgen hebben of redelijkerwijs kunnen hebben op de kwaliteit van de zwemlocatie en op de gezondheid van zwemmers.

Artikel 3.10 (periode toepassing zwemwaterbeheersmaatregelen)

De artikelen 3.7 tot en met 3.9 gelden alleen gedurende het badseizoen.

Artikel 3.11 (procedures kortstondige zwemwaterverontreiniging)

De beheerder van het oppervlaktewaterlichaam stelt in overeenstemming met bijlage II bij de zwemwaterrichtlijn procedures vast voor de voorspelling van en de aanpak bij een kortstondige zwemwaterverontreiniging. Dit is een microbiologische besmetting als bedoeld in bijlage I, kolom A, bij de zwemwaterrichtlijn met duidelijk aantoonbare oorzaken waarvan normaliter niet wordt verwacht dat zij de zwemwaterkwaliteit langer zal aantasten dan 72 uur vanaf het begin van de aantasting.

Afdeling 3.3 Beheer van watersystemen

Artikel 3.12 (aanwijzing rijkswateren peilbesluit)

Onze Minister stelt in ieder geval peilbesluiten als bedoeld in artikel 2.41, tweede lid, van de wet vast voor de volgende oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan:
a. Noordzeekanaal, Afgesloten IJ, Amsterdam-Rijnkanaal,
b. Grevelingenmeer,
c. Veerse Meer,

d. Volkerak-Zoommeer, Bathse Spuikanaal, Schelde-Rijnverbinding tussen het Volkerak-Zoommeer en de Kreekraksluizen, en
e. IJsselmeer, Ketelmeer, Vossemeer, Zwarte Meer, Markermeer, IJmeer, Buiten-IJ, Gooimeer, Eemmeer, Wolderwijd, Nijkerkernauw, Nuldernauw, Veluwemeer, Drontermeer.

Artikel 3.13 (vrijstelling legger)

Van de verplichtingen tot vaststelling van een legger, bedoeld in artikel 2.39, eerste lid, van de wet, zijn de volgende waterstaatswerken of delen daarvan vrijgesteld:
a. de oppervlaktewaterlichamen Noordzee, Waddenzee, Eems-Dollard, Westerschelde en IJsselmeer, met inbegrip van het Zwarte Meer en Ketelmeer,
b. de locaties binnen de oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk die niet krachtens artikel 2.20, tweede lid, van de wet zijn aangewezen als beperkingengebied met betrekking tot een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk.

Artikel 3.14 (rangorde bij waterschaarste)

1. In geval van waterschaarste of dreigende waterschaarste wordt, gelet op de verdeling van het beschikbare water over de maatschappelijke en ecologische behoeften, bij het beheer van watersystemen de volgende rangorde van behoeften in acht genomen:
   a. het waarborgen van de veiligheid tegen overstroming en het voorkomen van onomkeerbare schade,
   b. nutsvoorzieningen,
   c. kleinschalig hoogwaardig gebruik, en
   d. overige behoeften.

2. Bij de behoeften, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, komt achtereenvolgens prioriteit toe aan:
   a. de stabiliteit van waterkeringen,
   b. het voorkomen van klink en zettingen, en
   c. natuur, voor zover het gaat om het voorkomen van onomkeerbare schade.

3. Bij de behoeften, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, komt achtereenvolgens prioriteit toe aan:
   a. drinkwatervoorziening, voor zover het gaat om het waarborgen van de leveringszekerheid, en
   b. energievoorziening, voor zover het gaat om het waarborgen van de leveringszekerheid.

4. Bij de behoeften, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder c, komt, zo dat de maatschappelijke en economische gevolgen zo gering mogelijk zijn, prioriteit toe aan:
   a. de tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen, en
   b. het verwerken van industrieel proceswater.

5. Bij de overige behoeften, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder d, komt, zo dat de maatschappelijke en economische gevolgen zo gering mogelijk zijn, prioriteit toe aan:
   a. scheepvaart,
   b. landbouw,
   c. natuur, voor zover het niet gaat om het voorkomen van onomkeerbare schade,
   d. industrie,
   e. waterrecreatie,
   f. binnenvisserij,
   g. drinkwatervoorziening, anders dan de drinkwatervoorziening, bedoeld in het derde lid, aanhef en onder a,
   h. energievoorziening, anders dan de energievoorziening, bedoeld in het derde lid, aanhef en onder b, en
   i. overige belangen.

Artikel 3.15 (nadere regels rangorde bij waterschaarste)

1. Bij omgevingsverordening voor regionale wateren kunnen nadere regels worden gesteld over de rangorde, bedoeld in artikel 3.20, vierde en vijfde lid.

2. Bij omgevingsverordening kan de rangorde, bedoeld in het eerste lid, van overeenkomstige toepassing worden verklaard op het beschikbare grondwater.

Artikel 3.16 (calamiteitenplannen)

Het door de beheerder vast te stellen calamiteitenplan, bedoeld in artikel 19.14 van de wet, bevat in ieder geval:
a. een overzicht van de soorten calamiteiten die zich in de watersystemen of onderdelen daarvan kunnen voordoen, waaronder een inventarisatie van de daarmee gepaard gaande risico's,
b. een overzicht van te nemen maatregelen, met inbegrip van de maatregelen die voortkomen uit de voor die watersystemen geldende overstromingsrisicobeheerplannen, en het beschikbare materieel, benodigd om de onderscheidene calamiteiten het hoofd te bieden,
c. een overzicht van de diensten, instanties en organisaties, die bij gevaar kunnen worden ingeschakeld,
d. een beschrijving van het moment en de wijze waarop burgemeesters van de gemeenten en voorzitters van de veiligheidsregio's waarbinnen de watersystemen of onderdelen daarvan liggen door de beheerder worden geïnformeerd,
e. een schema van de calamiteitenorganisatie van de beheerder,
f. een meld- en alarmeringsprocedure, en
g. een overzicht waaruit blijkt hoe de beheerder de kwaliteit van de calamiteitenorganisatie waarborgt.

Afdeling 3.4 Ontwerp, bouw en beheer openbare vuilwaterriolen en ontwerp en bouw zuiveringtechnische werken

Artikel 3.17 (het ontwerpen, bouwen en onderhouden van openbare riolen)

Het gemeentebestuur draagt er zorg voor dat een openbaar vuilwaterriool zo wordt ontworpen, gebouwd en onderhouden dat:
a. het zoveel mogelijk berekend is op de eigenschappen, samenstelling en hoeveelheid van het afvalwater,
b. lekkage zoveel mogelijk wordt voorkomen, en
c. het aantal overstortingen zo beperkt is als voor een doelmatig beheer van afvalwater mogelijk is.

Artikel 3.18 (het ontwerpen en bouwen van zuiveringtechnische werken)

1. Bij het ontwerpen en bouwen van een zuiveringtechnisch werk door het waterschapsbestuur of het gemeentebestuur wordt voldaan aan de eisen, bedoeld in artikel 10 van de richtlijn stedelijk afvalwater.

2. Als het waterschapsbestuur een andere rechtspersoon heeft belast met de exploitatie van een zuiveringtechnisch werk en onderdeel van die exploitatie het ontwerpen of het bouwen van het zuiveringtechnisch werk is, bewerkstelligt het waterschapsbestuur dat die rechtspersoon bij het ontwerpen of bouwen voldoet aan de eisen, bedoeld in artikel 10 van de richtlijn stedelijk afvalwater.

Afdeling 3.5 Beheer van natuurgebieden

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 4 PROGRAMMA'S

Afdeling 4.1 Programma's kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 4.1 (bestuursorgaan voor programma's bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)

In afwijking van artikel 3.10, eerste lid, van de wet:
a. stellen gedeputeerde staten een programma vast als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan de volgende omgevingswaarden:
   1°. voor zwaveldioxide de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.4, eerste lid, aanhef en onder c en d, en
   2°. voor stikstofoxiden de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.5, tweede lid,
b. stelt Onze Minister een programma vast als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of niet zal worden voldaan aan de volgende omgevingswaarden:
   1°. voor $PM_{2,5}$ de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.6, tweede lid, aanhef en onder b en c, en
   2°. voor ozon de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.8.

Artikel 4.2 (eisen aan programma's bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde)

1. Als aannemelijk is dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden, bedoeld in de artikelen 2.4 tot en met 2.8, bevat een programma als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van de wet:
   a. de gegevens, bedoeld in bijlage XV, deel A, bij de richtlijn luchtkwaliteit, en
   b. passende maatregelen, zodat binnen een zo kort mogelijke periode aan de omgevingswaarde wordt voldaan.

2. Een programma gericht op het voldoen aan de volgende omgevingswaarden bevat de volgende maatregelen:
   a. voor $PM_{2,5}$ de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.6, tweede lid, aanhef en onder c: alle nodige maatregelen die geen onevenredige kosten meebrengen,
   b. voor ozon de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, aanhef en onder a en c: alle nodige maatregelen die geen onevenredige kosten meebrengen,
   c. voor ozon de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, aanhef en onder b en d: kosteneffectieve maatregelen, als wel wordt voldaan wordt aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.8, eerste lid, aanhef en onder a respectievelijk c, en
   d. voor gevaarlijke stoffen in de lucht de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.9: alle nodige maatregelen die geen onevenredige kosten meebrengen, met name gericht op de grootste emissiebronnen.

Afdeling 4.2 Waterprogramma's

§ 4.2.1 Inhoud programma's

Artikel 4.3 (waterbeheerprogramma)

Een waterbeheerprogramma bevat:
a. maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water,
b. maatregelen als bedoeld in de artikelen 4, vijfde lid, en 6, eerste lid, van de grondwaterrichtlijn, in verbinding met artikel 11, van de kaderrichtlijn water,
c. maatregelen als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's, en
d. een beschrijving van de monitoring voor nader onderzoek in gevallen als bedoeld in bijlage V, onder 1.3.3., bij de kaderrichtlijn water en een beschrijving van de monitoring voor aanvullende trendbeoordeling, in gevallen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de grondwaterrichtlijn.

Artikel 4.4 (regionaal waterprogramma)

1. In het regionale waterprogramma wordt in ieder geval voor de regionale wateren de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water en van waaruit dagelijks meer dan 10 m^3 water wordt onttrokken, of van waaruit water wordt onttrokken voor meer dan 50 personen, vastgelegd.

2. Een regionaal waterprogramma bevat de aanwijzing van:
   a. regionale krw-oppervlaktewaterlichamen die niet in beheer zijn bij het Rijk, waarbij kunstmatige of sterk veranderde krw-oppervlaktewaterlichamen worden aangewezen in overeenstemming met artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn water, en
   b. grondwaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water, en
   c. waterwinlocaties.

3. Een regionaal waterprogramma bevat:
   a. maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water,
   b. maatregelen als bedoeld in de artikelen 4, vijfde lid, en 6, eerste lid, van de grondwaterrichtlijn, in verbinding met artikel 11, van de kaderrichtlijn water,
   c. doelstellingen en maatregelen als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's, en
   d. een beschrijving van de monitoring voor nader onderzoek in gevallen als bedoeld in bijlage V, onder 1.3.3., bij de kaderrichtlijn water en een beschrijving van de monitoring voor aanvullende trendbeoordeling, in gevallen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de grondwaterrichtlijn.

4. De onderdelen van het regionale waterprogramma die uitvoering geven aan de kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's vormen afzonderlijke delen van dat programma. Hieronder vallen in ieder geval de maatregelen, bedoeld in het derde lid.

Artikel 4.5 (overzicht toestandsklasse regionaal waterprogramma)

Een regionaal waterprogramma bevat een overzicht van de toestandsklasse per stof en kwaliteitselement van elk krw-oppervlaktewaterlichaam en grondwaterlichaam, waarop het programma betrekking heeft, bepaald over de voorgaande programmaperiode.

Artikel 4.6 (stroomgebiedsbeheerplan)

Een stroomgebiedsbeheerplan bevat:
a. de informatie, bedoeld in bijlage VII bij de kaderrichtlijn water en de artikelen 3, vijfde en zesde lid, 4, vierde lid, 5, vierde en vijfde lid, en deel C bij bijlage II van de grondwaterrichtlijn, over het Nederlandse deel van de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems,
b. de informatie, bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de richtlijn prioritaire stoffen en de inventaris, bedoeld in artikel 5 van die richtlijn, en
c. een overzicht van de uitzonderingen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de grondwaterrichtlijn waar op grond van artikel 4.12, eerste lid, onder c, gebruik van is gemaakt.

Artikel 4.7 (overstromingsrisicobeheerplan)

1. Een overstromingsrisicobeheerplan voldoet aan artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's en bevat de doelstellingen en maatregelen als bedoeld in dat artikel voor het Nederlandse deel van de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems.

2. Het plan heeft geen betrekking op overstromingen vanuit rioolstelsels.

Artikel 4.8 (programma van maatregelen mariene strategie)

1. Het programma van maatregelen mariene strategie dat voor de Nederlandse mariene wateren wordt vastgesteld, voldoet aan de artikelen 13, eerste tot en met vierde, zevende en achtste lid, en 14, van de kaderrichtlijn mariene strategie.

2. Het programma bevat de maatregelen, om uiterlijk 31 december 2020 de goede milieutoestand, bedoeld in artikel 3.1, aanhef en onder b, te bereiken.

Artikel 4.9 (maritiem ruimtelijk plan)

1. Het maritiem ruimtelijk plan ziet op de Nederlandse mariene wateren, met uitzondering van de kustwateren, bedoeld in artikel 2, onder 7, van de kaderrichtlijn water, of delen daarvan, die gemeentelijk of provinciaal zijn ingedeeld en waarvan in het maritiem ruimtelijk plan is vermeld dat het plan niet op die wateren ziet.

2. Het maritiem ruimtelijk plan beoogt in overeenstemming met artikel 5 van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning bij te dragen aan de in dat artikel bedoelde doelstellingen.

3. In het maritiem ruimtelijk plan wordt de ruimtelijke en temporele verdeling van bestaande en toekomstige activiteiten en maatschappelijke functies in de Nederlandse mariene wateren geïdentificeerd, waarbij onverminderd artikel 2, derde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning de relevante wisselwerkingen van activiteiten en maatschappelijke functies in aanmerking zijn genomen.

4. Het maritiem ruimtelijk plan bevat een weergave van de procedurele stappen die zijn of worden genomen om aan de doelstellingen, bedoeld in artikel 5 van de kaderrichtlijn maritieme planning, bij te dragen, waarbij rekening is gehouden met relevante activiteiten in en maatschappelijke functies van de mariene wateren. Daarvoor bevat het plan in ieder geval een beschrijving van de wijze waarop in het kader van maritieme ruimtelijke planning:
   a. rekening is gehouden met:
      1°. de bijzonderheden van de mariene regio waarvan de Noordzee deel uitmaakt,
      2°. de relevante bestaande en toekomstige activiteiten en maatschappelijke functies en het effect daarvan op het milieu, en de natuurlijke rijkdommen,
      3°. de wisselwerking tussen land en zee, en
      4°. de ecologische, economische, sociale en veiligheidsaspecten,
   b. ernaar wordt gestreefd de samenhang tussen maritieme ruimtelijke planning en andere planprocessen te bevorderen,
   c. in overeenstemming met artikel 10 van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning het gebruik van de beste beschikbare gegevens, en de uitwisseling van informatie, is georganiseerd, en hoe daarbij gebruik is gemaakt van de relevante instrumenten en hulpmiddelen, en

d. in overeenstemming met de artikelen 11 en 12 van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning de grensoverschrijdende samenwerking heeft plaatsgevonden.

Artikel 4.10 (nationaal waterprogramma)

1. In het nationale waterprogramma worden voor de rijkswateren in ieder geval de volgende maatschappelijke functies vastgelegd:
   a. de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water en van waaruit dagelijks meer dan 10 m^3 water wordt onttrokken, of van waaruit water wordt onttrokken voor meer dan 50 personen, en
   b. de maatschappelijke functie schelpdierwater.

2. Het nationale waterprogramma bevat de aanwijzing van:
   a. krw-oppervlaktewaterlichamen die in beheer zijn bij het Rijk, waarbij kunstmatige of sterk veranderde krw-oppervlaktewaterlichamen worden aangewezen in overeenstemming met artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn water,
   b. waterwinlocaties in de waterlichamen, bedoeld onder a, en
   c. schelpdierwateren in de waterlichamen, bedoeld onder a.

3. Het nationale waterprogramma bevat:
   a. maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water,
   b. maatregelen als bedoeld in de artikelen 4, vijfde lid, en 6, eerste lid, van de grondwaterrichtlijn in verbinding met artikel 11 van de kaderrichtlijn water, en
   c. doelstellingen en maatregelen als bedoeld in artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's.

4. De onderdelen van het nationale waterprogramma die uitvoering geven aan de kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's vormen afzonderlijke delen van dat programma. Hieronder vallen in ieder geval de maatregelen, bedoeld in het derde lid.

Artikel 4.11 (overzicht toestandsklasse nationaal waterprogramma)

Het nationale waterprogramma bevat een overzicht van de toestandsklasse per stof en kwaliteitselement van elk krw-oppervlaktewaterlichaam, waarop het programma betrekking heeft, bepaald over de voorgaande programmaperiode.

Artikel 4.12 (waterprogramma's: vrijstellingen en uitzonderingen)

1. Voor de in de regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma op te nemen doelstellingen en maatregelen als bedoeld in de artikelen 4.4, derde lid, en 4.10, derde lid, kan gebruik worden gemaakt van:
   a. de mogelijkheden tot de verlening van vrijstellingen, of toestemmingen als bedoeld in artikel 11, derde lid, aanhef en onder e, laatste volzin, en aanhef en onder j, van de kaderrichtlijn water,
   b. de mogelijkheden van artikel 6, tweede lid, van de grondwaterrichtlijn, en
   c. de mogelijkheid tot het toepassen van uitzonderingen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de grondwaterrichtlijn.

2. Als gebruik wordt gemaakt van een uitzondering als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder c, wordt dit opgenomen in dat waterprogramma.

§ 4.2.2 Programma's in relatie tot omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving

§ 4.2.2.1 Krw-oppervlaktewater

Artikel 4.13 (omgevingswaarden krw-oppervlaktewater en waterprogramma's)

1. Tenzij een uitzonderingsmogelijkheid als bedoeld in artikel 2.14, eerste lid, artikel 2.19, tweede tot en met vijfde lid, artikel 2.20, of artikel 4.16, tweede of derde lid, van toepassing is, wordt met de uitvoering van een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma voor elk van de daarin op grond van artikel 4.4, tweede lid, aanhef en onder a, en artikel 4.10, tweede lid, aanhef en onder a, opgenomen krw-oppervlaktewaterlichamen voldaan aan de omgevingswaarden, bedoeld in de artikelen 2.12 en 2.13.

2. In afwijking van het eerste lid, wordt met de uitvoering van een programma als bedoeld in het eerste lid, dat voor een periode die na 21 december 2021 begint, op 22 december 2027 voldaan

aan de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, voor zover het de stoffen betreft, waarvoor dat in bijlage III is bepaald.

§ 4.2.2.2 Grondwater

Artikel 4.14 (omgevingswaarde grondwater en waterprogramma's)

Tenzij een uitzonderingsmogelijkheid als bedoeld in artikel 2.14, eerste lid, artikel 2.19, tweede tot en met vijfde lid, artikel 2.20, of artikel 4.16, tweede of derde lid, van toepassing is, wordt met de uitvoering van een regionaal waterprogramma voor elk van de daarin op grond van artikel 4.4, tweede lid, aanhef en onder b, opgenomen grondwaterlichamen voldaan aan de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.15 en 2.16.

§ 4.2.2.3 Andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving

Artikel 4.15 (geen achteruitgang toestand)

1. Met de uitvoering van een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma wordt de achteruitgang van de chemische en ecologische toestand van de krw-oppervlaktewaterlichamen en de chemische toestand en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen voorkomen.

2. Er is voldaan aan de plicht tot voorkoming van achteruitgang van de toestand van een krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam als bedoeld in het eerste lid, als voor een stof of kwaliteitselement waarvoor op grond van dit besluit een omgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.12, artikel 2.13, artikel 2.15, of artikel 2.16 voor water geldt:
   a. de toestand van een krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam in dezelfde toestandsklasse is gebleven of in een hogere terecht is gekomen, of
   b. de kwaliteit van dat waterlichaam in de laagste toestandsklasse niet is verslechterd.

3. De plicht, bedoeld in het eerste lid, geldt voor de krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen die op grond van artikel 4.4, tweede lid, of artikel 4.10, tweede lid, zijn aangewezen in het regionale waterprogramma, of het nationale waterprogramma.

4. Het tweede lid geldt voor zover het de stoffen betreft waarvoor dit in bijlage III is aangegeven, met ingang van 22 december 2021.

Artikel 4.16 (uitzonderingsmogelijkheden geen achteruitgang)

1. Op het bereiken van de doelstelling, bedoeld in artikel 4.15, eerste lid, kan alleen een uitzondering worden gemaakt voor zover dat is toegestaan volgens de kaderrichtlijn water.

2. Het eerste lid geldt voor een tijdelijke achteruitgang in gevallen waarin:
   a. de achteruitgang het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijs waren te voorzien, met name extreme overstromingen en lange droogteperioden, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen,
   b. aan de voorwaarden van artikel 4, zesde en achtste lid, van de kaderrichtlijn water is voldaan, en
   c. de motivering voor dat waterlichaam wordt opgenomen in het eerstvolgende nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft, of in het eerstvolgende regionale waterprogramma, als het regionale wateren of grondwater betreft.

3. Het eerste lid geldt ook voor gevallen waarin:
   a. het niet voorkomen van die achteruitgang het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een krw-oppervlaktewaterlichaam, wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen of het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een krw-oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling,
   b. aan de voorwaarden van artikel 4, zevende en achtste lid, van de kaderrichtlijn water is voldaan, en
   c. de motivering voor dat waterlichaam wordt opgenomen in het nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft, of in het regionale waterprogramma, als het regionale wateren of grondwater betreft.

Artikel 4.17 (ombuiging significante en stijgende trends)

1. Met de uitvoering van een regionaal waterprogramma wordt bereikt dat in een grondwaterlichaam geen significante en aanhoudend stijgende trends als bedoeld in artikel 2, onder 3, van de grondwaterrichtlijn plaatsvinden in de concentraties van krw-verontreinigende stoffen, groepen krw-verontreinigende stoffen of indicatoren van krw-verontreiniging, die een significant schaderisico opleveren voor de kwaliteit van een aquatisch of terrestrisch ecosysteem, de gezondheid of voor het rechtmatig gebruik, feitelijk of potentieel, van het milieu.

2. Een significante en aanhoudend stijgende trend levert een significant schaderisico als bedoeld in het eerste lid op, als het beginpunt voor een trendomkering wordt of dreigt te worden overschreden en de vereiste maatregelen, bedoeld in artikel 5, tweede lid, van de grondwaterrichtlijn niet worden genomen.

3. Het beginpunt voor een trendomkering, bedoeld in het tweede lid, bedraagt 75% van de concentraties, bedoeld in bijlage IV, tabellen A en B.

Artikel 4.18 (bijzondere plicht ombuiging significante en stijgende trends)

1. Op het bereiken van de doelstelling, bedoeld in artikel 4.17, eerste lid, wordt voor het percentage, bedoeld in het derde lid van dat artikel, een uitzondering gemaakt als sprake is van een situatie als bedoeld in bijlage IV, deel B, punt 1, onder a, b, of c, bij de grondwaterrichtlijn.

2. De motivering wordt opgenomen in het regionale waterprogramma.

Artikel 4.19 (geen bacteriële besmetting schelpdierwater)

Met de uitvoering van een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma of het nationale waterprogramma wordt voor elk van de daarin op grond van artikel 4.10, tweede lid, aanhef en onder c, als schelpdierwater opgenomen krw-oppervlaktewaterlichaam, bereikt dat geen bacteriële besmetting aanwezig is in een mate die schadelijk kan zijn voor de gezondheid.

§ 4.2.2.4 Waterwinlocaties

Artikel 4.20 (omgevingswaarden krw-oppervlaktewater voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water en waterprogramma's)

Tenzij een uitzonderingsmogelijkheid als bedoeld in artikel 2.14, eerste lid, artikel 2.19, tweede tot en met vijfde lid, artikel 2.20, of artikel 4.16, tweede of derde lid, van toepassing is, wordt met de uitvoering van een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma voor elk van de daarin op grond van artikel 4.4, tweede lid, aanhef en onder c, en artikel 4.10, tweede lid, aanhef en onder b, opgenomen waterwinlocaties waar water uit krw-oppervlaktewater wordt onttrokken, voldaan aan de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.17.

Artikel 4.21 (verbetering van de kwaliteit en geen achteruitgang kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning)

1. Met de uitvoering van een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma wordt gestreefd naar een verbetering van de kwaliteit van elk daarin opgenomen:
   a. krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam waarin een waterwinlocatie ligt, en
   b. krw-oppervlaktewaterlichaam waaruit na oeverinfiltratie op een waterwinlocatie water wordt onttrokken, om het niveau van zuivering van het onttrokken water dat is vereist voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water te verlagen.

2. Met de uitvoering van een programma als bedoeld in het eerste lid, wordt voor elk daarin opgenomen krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam waarin een waterwinlocatie ligt, een zodanige achteruitgang van de kwaliteit van dat waterlichaam voorkomen, dat het risico bestaat dat het niveau van zuivering van het onttrokken water dat bij de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt toegepast, moet worden verhoogd.

Afdeling 4.3 Actieplannen geluid

Artikel 4.22 (plandrempel)

1. Een actieplan als bedoeld in de artikelen 3.6, eerste lid, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid, van de wet

bevat een plandrempel, zijnde een geluidbelasting L_{den} en geluidbelasting L_{night} op geluidgevoelige gebouwen en locaties.

2. De plandrempel kan voor verschillende categorieën van gevallen verschillend zijn.

3. In het actieplan wordt aangegeven welke maatregelen worden overwogen of in uitvoering zijn om overschrijdingen van de plandrempel te voorkomen of ongedaan te maken.

Artikel 4.23 (actieplan geluid gemeente)

1. Een actieplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, van de wet bevat in ieder geval:
   a. een beschrijving van de geluidbronnen, genoemd in dat artikellid, die binnen het gemeentelijk grondgebied liggen,
   b. een vermelding van de instanties bij wie die geluidbronnen in beheer zijn,
   c. een beschrijving van het wettelijk kader voor geluidbelasting door die geluidbronnen,
   d. een samenvatting van de gegevens die zijn vervat in de geluidbelastingkaart of geluidbelastingkaarten waarop het actieplan berust,
   e. een beschrijving van het beleid voor de eerstkomende vijf jaren en, voor zover redelijkerwijs mogelijk, voor de vijf jaren daarna, om de geluidbelasting L_{den} en de geluidbelasting L_{night} die veroorzaakt wordt door de betrokken geluidbron of geluidbronnen te beperken,
   f. een overzicht van belangrijke infrastructurele werken die in de komende vijf jaar zijn voorgenomen en andere belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de geluidhindersituatie,
   g. een overzicht van bestaande en in voorbereiding of uitvoering zijnde bron- en overdrachtsmaatregelen voor de betrokken geluidbron of geluidbronnen,
   h. een overzicht en een beoordeling van het aantal bewoners van woningen dat door geluid als gevolg van de betrokken geluidbron of geluidbronnen wordt gehinderd of ernstig gehinderd of van wie daardoor de slaap wordt verstoord,
   i. een planning van de voorgenomen maatregelen om de geluidbelasting L_{den} en de geluidbelasting L_{night} in de komende vijf jaar te verminderen, waarbij een relatie wordt gelegd met de plandrempel en een schatting wordt gegeven van het effect van de maatregelen op het aantal bewoners van woningen, bedoeld in onderdeel h,
   j. financiële informatie over de voorgenomen maatregelen, voor zover deze beschikbaar en openbaar is,
   k. de situaties waarin de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting op grond van de Wet luchtvaart of de Wet geluidhinder wordt overschreden,
   l. de situaties waarin ook de waarde wordt overschreden die op grond van de Wet geluidhinder bij de vaststelling van een hogere waarde niet mag worden overschreden,
   m. een evaluatie van de uitvoering en de resultaten van het vorige actieplan, en
   n. een beknopte samenvatting van de onder a tot en met m bedoelde elementen.

2. Bij de beschrijving van het beleid, bedoeld in het eerste lid, onder e, wordt in ieder geval betrokken de bescherming van stille gebieden, zijnde:
   a. de bij omgevingsplan aangewezen stille gebieden, en
   b. gebieden waarin de fysieke leefomgeving in verband met geluid bijzondere bescherming nodig heeft.

Artikel 4.24 (actieplan geluid provincie)

1. Een actieplan als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, van de wet bevat een beschrijving van de in dat artikellid genoemde geluidbronnen binnen het provinciale grondgebied en de elementen, bedoeld in artikel 4.23, onder b tot en met n.

2. Bij de beschrijving van het beleid, bedoeld in artikel 4.23, eerste lid, onder e, wordt in ieder geval betrokken de bescherming van stille gebieden, zijnde:
   a. de op grond van artikel 7.10, eerste lid, onder a, bij omgevingsverordening aangewezen stiltegebieden, en
   b. gebieden waarin de fysieke leefomgeving in verband met geluid bijzondere bescherming nodig heeft, waaronder in ieder geval wordt verstaan de gebieden die als zodanig zijn aangewezen bij een omgevingsplan en die gelegen zijn binnen een bij ministeriële regeling aangewezen agglomeratie.

Artikel 4.25 (actieplan geluid Rijk)

1. Een actieplan als bedoeld in artikel 3.9, eerste lid, van de wet bevat een beschrijving van de in dat

artikellid genoemde geluidbronnen en bevat de elementen, bedoeld in artikel 4.23, eerste lid, onder b tot en met n.

2. Bij het opstellen van het actieplan worden de resultaten van de evaluatie, bedoeld in artikel 11.3, derde lid, van de Wet milieubeheer betrokken.

3. In het actieplan wordt vermeld of het voornemen bestaat om de geluidproductieplafonds voor wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen aan te passen aan het beleid om de geluidbelasting door de betrokken geluidbron of geluidbronnen te beperken.

4. Het actieplan bevat ook:
   a. een overzicht van de geldende overschrijdingsbesluiten, bedoeld in artikel 11.49 van de Wet milieubeheer,
   b. een beschrijving van de ontwikkelingen van het bronbeleid en andere relevante ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op geldende overschrijdingsbesluiten,
   c. een motivering of de ontwikkelingen, bedoeld onder b, aanleiding geven tot intrekking of wijziging van geldende overschrijdingsbesluiten, en
   d. de planning van de sanering voor de eerstvolgende vijf jaar.

Afdeling 4.4 Beheerplannen Natura 2000-gebieden

Artikel 4.26 (beheerplan Natura 2000)

Een beheerplan Natura 2000 als bedoeld in artikel 3.8, derde lid, of 3.9, derde lid, van de wet bevat, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen als bedoeld in artikel 2.1, vierde lid, van de Wet natuurbescherming, in ieder geval een beschrijving van de voor het Natura 2000-gebied:
a. nodige instandhoudingsmaatregelen, bedoeld in de artikelen 3, eerste lid en tweede lid, aanhef en onder b, c en d, en 4, eerste lid, eerste zin, en tweede lid, van de vogelrichtlijn en artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn en passende maatregelen, bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de habitatrichtlijn, en
b. beoogde resultaten van de maatregelen, bedoeld onder a.

Afdeling 4.5 Programmatische aanpak stikstof

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 5 OMGEVINGSPLANNEN

Afdeling 5.1 Instructieregels met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties

§ 5.1.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.1 (toepassingsbereik)

Deze afdeling is van toepassing op het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet.

§ 5.1.2 Waarborgen van de veiligheid

§ 5.1.2.1 Algemene bepalingen veiligheid

Artikel 5.2 (veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises)

1. In een omgevingsplan wordt voor risico's van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's, rekening gehouden met het belang van:
   a. het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan,
   b. de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen, en
   c. de geneeskundige hulpverlening aan personen daarbij.

2. Het eerste lid laat onverlet de in paragrafen 5.1.2.2 tot en met 5.1.2.7 gestelde specifieke regels over het waarborgen van de veiligheid.

Artikel 5.3 (toepassingsbereik (beperkt, zeer) kwetsbare gebouwen en locaties)

1. De paragrafen 5.1.2.2 tot en met 5.1.2.6 zijn van toepassing op beperkt kwetsbare, kwetsbare en

zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties die in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit zijn toegelaten.

2. Beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties zijn de gebouwen en locaties, bedoeld in bijlage VI.

§ 5.1.2.2 Veiligheid rond opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen en windturbines

Artikel 5.4 (toepassingsbereik activiteiten met externe veiligheidsrisico's)

Deze paragraaf is van toepassing op de externe veiligheidsrisico's van milieubelastende activiteiten als bedoeld in bijlage VII.

Artikel 5.5 (uitzondering voor gebouwen en locaties behorende bij activiteiten)

De artikelen 5.7, eerste lid, en 5.11, eerste lid, zijn niet van toepassing op beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties die een functionele binding hebben met een activiteit.

Artikel 5.6 (plaatsgebonden risico)

Het plaatsgebonden risico is de kans op het overlijden van een onbeschermd en continu aanwezig persoon als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit.

Artikel 5.7 (plaatsgebonden risico: kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en locaties)

1. In een omgevingsplan wordt een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht genomen van ten hoogste een op de miljoen per jaar voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het toelaten van een risicoverhogend bouwwerk of een activiteit in de directe omgeving van een buisleiding als bedoeld in artikel 3.101 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 5.8 (plaatsgebonden risico: afstanden)

1. Aan artikel 5.7 wordt voldaan door inachtneming van de volgende afstanden, voor zover het betreft:
   a. een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder A en B: de afstand, bedoeld in de bij die activiteit opgenomen tabel,
   b. een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder C: de bij ministeriële regeling vastgestelde en geometrisch begrensde afstand, en
   c. een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder D en E: de afstand berekend volgens de daarvoor bij ministeriële regeling bepaalde methode.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, kan de afstand worden berekend volgens de daarvoor bij ministeriële regeling bepaalde methode, voor zover het betreft de activiteiten, bedoeld in bijlage VII, onder B, onder 2 en 3.

Artikel 5.9 (plaatsgebonden risico: bepaling locatie voor afstanden)

1. De afstanden, bedoeld in artikel 5.8, gelden:
   a. voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen: tot op de begrenzing van de locatie waar de gebouwen zijn toegelaten, en
   b. voor kwetsbare locaties: tot op de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, gelden de afstanden:
   a. voor kwetsbare gebouwen die op grond van het omgevingsplan, of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet betreft, al rechtmatig op de locatie aanwezig of in uitvoering zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van deze bepaling: tot op de locatie van de gevel, en
   b. voor drijvende woonfuncties en woonwagens: tot op de begrenzing van de locatie voor het plaatsen van een drijvende woonfunctie of een woonwagen.

3. Onverminderd het eerste lid, onder a, gelden de afstanden voor zeer kwetsbare gebouwen tot op

de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen buiten het gebouw, voor zover het betreft een risico op een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder B en C, D, onder 2, en E, onder 2 tot en met 12.

Artikel 5.10 (plaatsgebonden risico: tijdelijke afwijking kwetsbare gebouwen en locaties)

1. In afwijking van artikel 5.7, eerste lid, kan in een omgevingsplan een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht worden genomen van ten hoogste een op de honderdduizend per jaar:
   a. voor kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties,
   b. gedurende een periode van ten hoogste drie jaar vanaf:
      1°. de datum waarop het gebouw of de locatie is toegelaten, of
      2°. het begin van de activiteit, en
   c. als na die periode wordt voldaan aan artikel 5.7, eerste lid.

2. Aan het eerste lid wordt voldaan door inachtneming van de afstand berekend volgens de daarvoor bij ministeriële regeling bepaalde methode. De afstand geldt tot op de begrenzing, bedoeld in artikel 5.9.

Artikel 5.11 (plaatsgebonden risico: beperkt kwetsbare gebouwen en locaties)

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met een standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico van een op de miljoen per jaar voor beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare locaties.

2. In afwijking van het eerste lid wordt een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht genomen van ten hoogste een op de honderdduizend per jaar:
   a. voor beperkt kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties, en
   b. voor zover het betreft het opwekken van elektriciteit met een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 m, bedoeld in artikel 3.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

3. Aan het eerste en tweede lid wordt in ieder geval voldaan door inachtneming van de afstanden, bedoeld in artikel 5.8. De afstanden gelden tot op de begrenzing, bedoeld in artikel 5.9.

Artikel 5.12 (aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's: categorieën)

1. Een brandaandachtsgebied is de locatie begrensd door de afstand, waar als gevolg van een ongewoon voorval dat leidt tot een plasbrand of een fakkelbrand, de warmtestraling ten hoogste 10 kW/m^2 is.

2. Een explosieaandachtsgebied is de locatie begrensd door de afstand, waar als gevolg van een ongewoon voorval dat leidt tot:
   a. een kokende vloeistof-gasexpansie-explosie (Boiling Liquid Expanding Vapor Explosion, BLEVE), de warmtestraling ten hoogste 35 kW/m^2 is, en
   b. een explosie, anders dan onder a, de overdruk ten hoogste 10 kPa is.

3. Een gifwolkaandachtsgebied is de locatie begrensd door de afstand, waar als gevolg van een ongewoon voorval dat leidt tot een gifwolk, personen in een gebouw overlijden door blootstelling aan ten hoogste de bij ministeriële regeling bepaalde concentratie van een gevaarlijke stof.

4. In afwijking van het derde lid wordt een gifwolkaandachtsgebied begrensd door de afstand, waar het plaatsgebonden risico ten hoogste een op de honderd miljoen per jaar is, als de afstand, bedoeld in het derde lid, groter is.

Artikel 5.13 (aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's: begrenzing)

1. De afstanden, bedoeld in artikel 5.12 zijn, voor zover het betreft:
   a. een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder A, onder 7.1, en onder B, onder 2 en 5, onder C, onder D, onder 2, en onder E, onder 9 en 10: de afstand, bedoeld in de bij die activiteit opgenomen tabel, of
   b. een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder D, onder 1 en onder E, onder 2 tot en met tot en met 8, 11 en 12: de afstand berekend volgens de daarvoor bij ministeriële regeling bepaalde methode.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, wordt voor zover het betreft een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder B, onder 2 en 3, de afstand berekend volgens de daarvoor bij

ministeriële regeling bepaalde methode, als voor die activiteit de afstand voor het plaatsgebonden risico, bedoeld in artikel 5.8, tweede lid, wordt berekend.

3. Voor zover het betreft een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder C, wordt een brandaandachtsgebied en een explosieaandachtsgebied aangewezen en geometrisch begrensd bij ministeriële regeling.

Artikel 5.14 (aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's: voorschriftengebieden)

1. Een brandvoorschriftengebied en een explosievoorschriftengebied zijn de locaties:
   a. die in een omgevingsplan kunnen worden aangewezen en geometrisch begrensd, als op die locaties een brandaandachtsgebied, onderscheidenlijk een explosieaandachtsgebied is toegelaten, en
   b. waar de eis voor een bouwwerk van artikel 4.90, eerste lid, van het Besluit bouwwerken leefomgeving geldt.

2. In een omgevingsplan wordt:
   a. een brandaandachtsgebied aangewezen als een brandvoorschriftengebied, en
   b. een explosieaandachtsgebied aangewezen als een explosievoorschriftengebied.

3. In afwijking van het tweede lid kan in een omgevingsplan worden afgezien van aanwijzing van een brand- of explosievoorschriftengebied of kan een kleiner brand- of explosievoorschriftengebied worden aangewezen. Dit geldt niet voor een locatie in een brand- of een explosieaandachtsgebied waar een zeer kwetsbaar gebouw is toegelaten.

4. Het tweede lid, aanhef en onder a, en het derde lid zijn niet van toepassing voor zover het betreft het een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder C, als een brandvoorschriftengebied is aangewezen en geometrisch begrensd bij ministeriële regeling.

Artikel 5.15 (aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's: groepsrisico)

1. In een omgevingsplan wordt voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties binnen een brandaandachtsgebied, een explosieaandachtsgebied en een gifwolkaandachtsgebied rekening gehouden met de kans op het overlijden van een groep van tien of meer personen per jaar als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit.

2. Aan het eerste lid wordt in ieder geval voldaan als een omgevingsplan binnen een aandachtsgebied:
   a. geen beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties toelaat, of
   b. waar het omgevingsplan beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties toelaat waarborgt:
      1°. dat maatregelen zijn getroffen ter bescherming van personen in die gebouwen en op die locaties, of
      2°. dat het aantal doorgaans aanwezige personen of de tijd dat die aanwezig zijn in die gebouwen en op die locaties is beperkt.

Artikel 5.16 (risicogebied externe veiligheid: aanwijzing)

1. Een risicogebied externe veiligheid is de locatie die in een omgevingsplan kan worden aangewezen, als binnen het gebied activiteiten als bedoeld in bijlage VII, onder E, onder 3 tot en met 4, 5.2 tot en met 9 en 11 tot en met 13, worden toegelaten.

2. In een omgevingsplan wordt op de begrenzing van een risicogebied externe veiligheid een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht genomen van ten hoogste een op de miljoen per jaar voor zover het betreft een risico op een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit, met uitzondering van activiteiten als bedoeld in bijlage VII, onder C, en D, onder 2.

3. Aan het tweede lid wordt voldaan door inachtneming van de afstanden, bedoeld in artikel 5.8, op de begrenzing van een risicogebied externe veiligheid.

4. De artikelen 5.7, 5.11 en 5.15 zijn niet van toepassing binnen een risicogebied externe veiligheid.

Artikel 5.17 (risicogebied externe veiligheid: beperkingen)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een risicogebied externe veiligheid:
a. kunnen beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare locaties worden toegelaten voor zover die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet betreft, al toegestaan zijn op het tijdstip van het aanwijzen van het gebied,
b. kunnen beperkt kwetsbare of kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare of kwetsbare locaties worden toegelaten die naar het oordeel van de gemeenteraad noodzakelijk zijn voor dat gebied of voor een binnen het gebied toegelaten activiteit, en
c. worden geen zeer kwetsbare gebouwen toegelaten.

§ 5.1.2.3 Belemmeringengebied buisleiding

Artikel 5.18 (belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen)

Een belemmeringengebied buisleiding is de locatie aan weerszijden van een buisleiding als bedoeld in artikel 3.101 van het Besluit activiteiten leefomgeving, gemeten vanuit het hart van de buisleiding tot op een afstand van:
a. 5 m, of
b. 4 m, als door de buisleiding aardgas wordt vervoerd, met een druk van 1.600 tot en met 4.000 kPa.

Artikel 5.19 (belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen: beperkingen)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een belemmeringengebied buisleiding:
a. laat het omgevingsplan niet toe:
   1°. kwetsbare gebouwen, tenzij die een functionele binding hebben met die buisleiding, en
   2°. zeer kwetsbare gebouwen, en
b. wordt in het omgevingsplan gewaarborgd dat de veiligheid van de buisleiding niet wordt geschaad bij het toelaten van:
   1°. andere bouwwerken dan die, bedoeld onder a, en
   2°. activiteiten die van invloed kunnen zijn op de integriteit en werking van de buisleiding, met uitzondering van graafwerkzaamheden als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten.

§ 5.1.2.4 Veiligheid rond vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik

Artikel 5.20 (vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik)

Deze paragraaf is van toepassing op de externe veiligheidsrisico's van het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 5.21 (vuurwerk: afstanden)

1. In een omgevingsplan wordt voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties de afstand, bedoeld in artikel 4.1040 van het Besluit activiteiten leefomgeving in acht genomen, voor zover uitvoering is gegeven aan het vierde lid van dat artikel.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties die een functionele binding hebben met een activiteit.

Artikel 5.22 (vuurwerk: bepaling locatie voor afstanden)

1. De afstanden, bedoeld in artikel 5.21, eerste lid, gelden:
   a. voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen: tot op de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen buiten het gebouw, en
   b. voor beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties: tot op de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, gelden voor beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen de afstanden tot 10 m vanaf de begrenzing van de locatie waar het gebouw is toegelaten, als die locatie is gelegen op meer dan 10 m vanaf die begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen buiten het gebouw.

Artikel 5.23 (explosieaandachtsgebieden vuurwerk)

Explosieaandachtsgebieden vuurwerk om de activiteit, bedoeld in artikel 5.20, zijn de locaties die worden begrensd door de afstanden, bedoeld in bijlage VIII, onder A en B.

Artikel 5.24 (explosieaandachtsgebieden vuurwerk: beperkingen)

1. Een omgevingsplan laat binnen een explosieaandachtsgebied vuurwerk geen beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties toe.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties die een functionele binding hebben met een activiteit.

3. De afstanden, bedoeld in artikel 5.23, gelden tot op de begrenzing, bedoeld in artikel 5.22.

Artikel 5.25 (explosieaandachtsgebieden vuurwerk: afwijking)

1. In afwijking van artikel 5.24, eerste lid, kan een omgevingsplan binnen een explosieaandachtsgebied beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties toelaten, als:
   a. de warmtebelasting als gevolg van brand op de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen buiten het gebouw ten hoogste 10 kW/m^2 is, en
   b. de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag tussen een bewaarplaats of een bufferbewaarplaats voor vuurwerk of pyrotechnische artikelen en beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen ten minste 60 minuten is.

2. Het eerste lid is van toepassing voor zover het betreft:
   a. het opslaan, herverpakken of bewerken van meer dan 10.000 kg vuurwerk van categorie F1, F2 of F3, en
   b. het opslaan of bewerken van pyrotechnische artikelen voor theatergebruik.

§ 5.1.2.5 Veiligheid rond het maken, bewerken en opslaan van ontplofbare stoffen

Artikel 5.26 (toepassingsbereik ontplofbare stoffen voor civiel gebruik)

1. De artikelen 5.27 tot en met 5.30 zijn van toepassing op de externe veiligheidsrisico's van het opslaan van ontplofbare stoffen van ADR-klasse 1, bedoeld in artikel 3.33 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. De artikelen 5.28 tot en met 5.30 zijn van toepassing op de externe veiligheidsrisico's van 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.

Artikel 5.27 (ontplofbare stoffen voor civiel gebruik: afstanden voor opslaan)

1. In een omgevingsplan wordt voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties de afstand, bedoeld in artikel 4.1049 van het Besluit activiteiten leefomgeving in acht genomen, voor zover uitvoering is gegeven aan het derde lid van dat artikel.

2. De afstand, bedoeld in het eerste lid, geldt tot op de begrenzing, bedoeld in artikel 5.7.

Artikel 5.28 (civiele explosieaandachtsgebieden)

Civiele explosieaandachtsgebieden A, B en C om de activiteiten, bedoeld in artikel 5.26, zijn:
a. de locaties om activiteiten die worden begrensd door:
   1°. voor zover het betreft het opslaan van de daarbij bepaalde hoeveelheden en in een bouwwerk met ten hoogste 23 cm metselwerk of minder dan 20 cm beton: de afstanden, bedoeld in bijlage IX, onder A tot en met C, of
   2°. voor zover het betreft het opslaan op andere wijze: de afstand bepaald in overeenstemming met NATO Standardization Agreement nr. 4440 met de daarbij behorende NATO guidelines for the storage of military ammunition and explosives Allied Ammunition Storage and Transport Publication.

Artikel 5.29 (civiele explosieaandachtsgebieden: beperkingen)

1. Een omgevingsplan laat niet toe:
   a. binnen een civiel explosieaandachtsgebied A:
      1°. beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen,
      2°. beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties,
      3°. autowegen, autosnelwegen, spoorwegen, vaarwegen, of parkeerterreinen voor meer dan 10 motorvoertuigen, of
      4°. agrarische activiteiten die een meer dan incidentele aanwezigheid van enkele personen vereist,
   b. binnen een civiel explosieaandachtsgebied B:
      1°. beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen, of
      2°. beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties, en
   c. binnen een civiel explosieaandachtsgebied C: gebouwen waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is met:
      1°. een vlies- of gordijngevelconstructie, of
      2°. grote glasoppervlakten.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties die een functionele binding hebben met een activiteit.

3. Het eerste lid geldt voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties tot op de begrenzing van de locatie, bedoeld in artikel 5.9.

Artikel 5.30 (civiele explosieaandachtsgebieden: eerbiedigende werking)

1. De bepaling in artikel 5.29, eerste lid, is niet van toepassing op activiteiten of werken in civiele explosieaandachtsgebieden A, B en C voor zover:
   a. die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet betreft, al rechtmatig op een locatie worden verricht of toegestaan zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepaling, en
   b. in een omgevingsplan een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht wordt genomen van:
      1°. ten hoogste een op de miljoen per jaar voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties, en
      2°. ten hoogste een op de honderdduizend per jaar voor beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare locaties.

2. Aan het eerste lid, onder b en c, wordt voldaan door inachtneming van de afstand berekend volgens de daarvoor bij ministeriële regeling bepaalde methode. De afstand geldt voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties tot op de begrenzing, bedoeld in artikel 5.9.

Artikel 5.31 (toepassingsbereik opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen en voorwerpen op militaire objecten)

De artikelen 5.32 tot en met 5.34 zijn van toepassing op de externe veiligheidsrisico's van het opslaan en bewerken van stoffen en voorwerpen van ADR-klasse 1 door de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht, bedoeld in artikel 3.329 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 5.32 (militaire explosieaandachtsgebieden)

Militaire explosieaandachtsgebieden A, B en C om de activiteit, bedoeld in artikel 5.31, zijn:
a. de locatie om activiteiten die wordt begrensd door de afstand bepaald in overeenstemming met NATO Standardization Agreement nr. 4440 met de daarbij behorende NATO guidelines for the storage of military ammunition and explosives Allied Ammunition Storage and Transport Publication, of
b. de gebieden, genoemd in bijlage X, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 5.33 (militaire explosieaandachtsgebieden: beperkingen)

1. Artikel 5.29, eerste lid, is van overeenkomstige toepassing op militaire explosieaandachtsgebieden A, B en C.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties die een functionele binding hebben met een activiteit.

3. Het eerste lid geldt voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties tot op de begrenzing, bedoeld in artikel 5.9.

Artikel 5.34 (militaire explosieaandachtsgebieden: eerbiedigende werking)

1. De bepaling in artikel 5.33, eerste lid, is niet van toepassing op activiteiten of werken in militaire explosieaandachtsgebieden A, B en C voor zover:
   a. die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet betreft, al rechtmatig op een locatie worden verricht of toegestaan zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepaling, en
   b. in een omgevingsplan een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht wordt genomen van ten hoogste een op de honderdduizend per jaar voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare en beperkt kwetsbare locaties.

2. Aan het eerste lid, onder b, wordt voldaan door inachtneming van de afstand berekend volgens de daarvoor bij ministeriële regeling bepaalde methode. De afstand geldt voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties tot op de begrenzing, bedoeld in artikel 5.9.

§ 5.1.2.6 Veiligheid rond luchthavens

[Gereserveerd]

§ 5.1.2.7 Veiligheid van infrastructuur rond Seveso-inrichtingen

Artikel 5.35 (infrastructuur rond Seveso-inrichtingen)

Bij het toelaten van een autoweg, autosnelweg of een hoofdspoorweg worden de gevolgen van het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.51, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor de veiligheid van weggebruikers en passagiers betrokken.

§ 5.1.3 Beschermen van de waterbelangen

§ 5.1.3.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.36 (eerbiedigende werking)

De bepalingen in de paragrafen 5.1.3.3, 5.1.3.4, 5.1.3.5 en 5.1.3.6 zijn niet van toepassing voor zover activiteiten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet betreft, al rechtmatig op een locatie worden verricht of toegestaan zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepalingen.

§ 5.1.3.2 Weging van het waterbelang

Artikel 5.37 (weging van het waterbelang)

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Daarbij worden, voor een duiding van die gevolgen, de opvattingen van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen betrokken.

2. Het eerste lid laat onverlet de in paragraaf 5.1.3 gestelde specifieke regels over onderdelen van watersystemen in het omgevingsplan.

§ 5.1.3.3 Primaire waterkeringen

Artikel 5.38 (geen belemmeringen voor primaire waterkeringen)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een primaire waterkering, wordt bij het toelaten van activiteiten gewaarborgd dat er geen belemmeringen ontstaan voor de instandhouding, het onderhoud, of de versterking van de primaire waterkering.

2. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een krachtens artikel 2.20, tweede lid, van de wet, of bij of krachtens omgevingsverordening of waterschapschapsverordening aangewezen gebied grenzend aan een primaire waterkering waar ter bescherming van de primaire waterkering regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor die primaire waterkering, is het eerste lid van overeenkomstige toepassing.

3. Voor zover de primaire waterkering een zandige primaire waterkering binnen het kustfundament, bedoeld in artikel 5.39, is, wordt bij het toelaten van activiteiten ook gewaarborgd dat het zandvolume binnen de primaire waterkering en het gebied, bedoeld in het tweede lid, duurzaam behouden blijft.

§ 5.1.3.4 Kust

Artikel 5.39 (aanwijzing kustfundament)

Het kustfundament is de locatie waarvan de geometrische begrenzing is vastgelegd op de kaarten in bijlage XI.

Artikel 5.40 (bouwen binnen het kustfundament)

1. Een omgevingsplan laat geen bouwactiviteiten toe, voor zover het omgevingsplan van toepassing is op een locatie:
   a. binnen het kustfundament, en
   b. buiten stedelijk gebied, zijnde een in een omgevingsplan toegelaten stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur, met uitzondering van stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op bouwactiviteiten die betrekking hebben op:
   a. bouwwerken voor tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten,
   b. de herbouw of verbouw van een bestaand bouwwerk met een eenmalige uitbreiding van het grondoppervlak van ten hoogste 10%, gerekend vanaf 30 december 2011,
   c. bouwwerken van openbaar belang die niet buiten het kustfundament kunnen worden geplaatst, waarbij als bouwwerk van openbaar belang in ieder geval worden aangemerkt bouwwerken voor:
      1°. telecommunicatievoorzieningen en hulpverleningsdiensten,
      2°. opsporing, winning, opslag en transport van olie, gas en water, transport van elektriciteit en kleinschalige opwekking van elektriciteit met een windturbine, en
      3°. waterbeheer en natuurbeheer, en
   d. bouwwerken die bijdragen aan de versterking van het zandige deel van het kustfundament.

3. Bij omgevingsverordening kan de provincie Fryslân voor de Friese Waddeneilanden regels stellen die afwijken van het eerste lid.

§ 5.1.3.5 Grote rivieren

Artikel 5.41 (aanwijzing rivierbed grote rivieren)

1. Het rivierbed van de grote rivieren is de locatie in de rivieren die zijn aangegeven op de kaart in bijlage XII, die wordt begrensd door de buitenkruinlijn van de primaire waterkering of de lijn van de hoogwaterkerende gronden bij die rivieren en waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

2. Het stroomvoerend deel van het rivierbed van de grote rivieren is het deel van het rivierbed, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

3. Het bergend deel van het rivierbed van de grote rivieren is het deel van het rivierbed, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 5.42 (aanwijzing reserveringsgebieden grote rivieren)

1. Het reserveringsgebied voor de lange termijn voor de Rijntakken is de locatie, bestaande uit het retentiegebied in de Rijnstrangen, de hoogwatergeul bij Deventer, de dijkteruglegging Brakel, de dijkteruglegging Oosterhout, de dijkteruglegging Loenen en de hoogwatergeul Varik-Heesselt, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

2. Het reserveringsgebied voor de lange termijn voor de Maas is de locatie, bestaande uit de dijkverlegging Bokhoven, de dijkverlegging Kraaijenbergse Plassen, het retentiegebied Kraaijenbergse Plassen-west, het retentiegebied Keent Zuid bij Reek, de retentiegebieden dijkverlegging Overasselt, de dijkverlegging Alem, de dijkverlegging Moordhuizen, de dijkverleggingen Hedel en de dijkverleggingen Noorzijde Bergsche Maas, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 5.43 (algemene criteria toelaten activiteiten)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het rivierbed van de grote rivieren, wordt bij het toelaten van activiteiten gewaarborgd dat:
   a. sprake is van een veilig en doelmatig gebruik van de rivier,
   b. feitelijke belemmeringen voor de vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier worden voorkomen, en
   c. een waterstandverhoging of afname van het bergend vermogen van de rivier wordt voorkomen of zoveel mogelijk wordt beperkt.

2. Het eerste lid geldt niet voor activiteiten die onderdeel uitmaken van de lijst van maatregelen, bedoeld in de bijlage bij de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, en waarvan de uitvoering wordt gefinancierd door het Rijk.

Artikel 5.44 (kleine, tijdelijke en noodzakelijke activiteiten rivierbed)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het rivierbed van de grote rivieren, kan het omgevingsplan in ieder geval de volgende activiteiten toelaten:
a. activiteiten waarvoor geen omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit voor een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk is vereist,
b. activiteiten voor rivierbeheer en -verruiming,
c. tijdelijke activiteiten,
d. activiteiten van rivierkundig ondergeschikt belang, en
e. activiteiten die onderdeel uitmaken van de lijst van maatregelen, bedoeld in de bijlage bij de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, en waarvan de uitvoering wordt gefinancierd door het Rijk.

Artikel 5.45 (activiteiten bergend deel rivierbed)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het bergend deel van het rivierbed van de grote rivieren, kan het omgevingsplan, naast de activiteiten, bedoeld in artikel 5.44, ook andere activiteiten toelaten, mits een afname van het bergend vermogen van de rivier als gevolg van die activiteiten wordt gecompenseerd.

2. Het omgevingsplan bevat in dat geval de maatregelen die de afname van het bergend vermogen compenseren.

Artikel 5.46 (activiteiten stroomvoerend deel rivierbed)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het stroomvoerend deel van het rivierbed van de grote rivieren, kan het omgevingsplan, naast de activiteiten, bedoeld in artikel 5.44, alleen de volgende activiteiten toelaten, mits een waterstandverhoging van de rivier als gevolg van die activiteiten wordt gecompenseerd:
   a. de aanleg of wijziging van waterstaatkundige kunstwerken,
   b. de aanleg van voorzieningen voor een betere en veilige afwikkeling van de beroeps- of recreatievaart,
   c. de bouw van waterkrachtcentrales,
   d. de vestiging of uitbreiding van overslagbedrijven of het realiseren van overslagfaciliteiten, als die activiteit gekoppeld is aan het vervoer over de rivier,
   e. de aanleg of wijziging van scheepswerven voor beroeps- of pleziervaartuigen,
   f. de aanleg en het beheer van natuur,
   g. de uitbreiding of wijziging van bestaande steenfabrieken,
   h. de aanleg van voorzieningen voor waterrecreatie,
   i. de winning van oppervlaktedelfstoffen,
   j. de aanleg van voorzieningen van groot openbaar belang die niet buiten het rivierbed kunnen worden gerealiseerd,
   k. activiteiten met een zwaarwegend bedrijfseconomisch belang voor bestaande grondgebonden agrarische bedrijven die niet buiten het rivierbed kunnen worden verricht,
   l. een functieverandering binnen de bestaande bebouwing,

m. activiteiten voor het behoud van cultureel erfgoed, in het bijzonder bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten, en
n. activiteiten die per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie.

2. Een omgevingsplan dat activiteiten als bedoeld in het eerste lid toelaat, bevat de maatregelen die de gevolgen voor de waterstand compenseren of, wanneer onderdeel n van toepassing is, die meer ruimte voor de rivier opleveren.

Artikel 5.47 (geen grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het reserveringsgebied voor de lange termijn voor de Rijntakken of de Maas laat het omgevingsplan geen grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen toe die het treffen van rivierverruimende maatregelen kunnen belemmeren.

§ 5.1.3.6 IJsselmeergebied

Artikel 5.48 (aanwijzing IJsselmeergebied)

Het IJsselmeergebied is de locatie, bestaande uit de oppervlaktewaterlichamen, genoemd in artikel 3.12, onder e, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 5.49 (beperkingen landaanwinning en bouwwerken)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het IJsselmeergebied laat het omgevingsplan geen landaanwinning en bouwactiviteiten toe.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op landaanwinning en bouwactiviteiten voor ontwikkelingen die zijn gericht op overstroombare natuur en daarvoor benodigde beschermende waterstaatkundige constructies, projecten in het kader van dijk- of kustversterking en projecten van nationaal belang voor windenergie.

3. Het eerste lid is ook niet van toepassing op landaanwinning en bouwactiviteiten met een totale oppervlakte per gemeente van ten hoogste:
   a. 350 ha voor de gemeente Amsterdam voor het project IJburg tweede fase,
   b. 700 ha voor de gemeente Almere, waarvan:
      1°. ten hoogste 12 ha in het Gooimeer voor het project Hoogtij, en
      2°. het overige oppervlak in het Markermeer voor het project Schaalsprong Almere,
   c. 150 ha voor de gemeente Lelystad voor woonfuncties, daaraan gerelateerde activiteiten en een overslaghaven,
   d. 35 ha voor de gemeente Harderwijk voor het project Waterfront Harderwijk,
   e. 17 ha voor de gemeente Fryske Marren, waarvan:
      1°. ten hoogste 7 ha voor een tijdelijk werkeiland voor de winning van beton- en metselzand, en
      2°. ten hoogste 10 ha voor ontwikkeling van natuur of andere functies dan het ontwikkelen van natuur, als die andere functies aansluiten op bestaande bebouwing,
   f. 10 ha voor de gemeenten Edam-Volendam en Gooise Meren voor ontwikkeling van natuur of andere functies dan het ontwikkelen van natuur, als die andere functies aansluiten op bestaande bebouwing, en
   g. 5 ha voor andere gemeenten dan die genoemd onder a tot en met f, voor ontwikkeling van natuur of andere functies dan het ontwikkelen van natuur, als die andere functies aansluiten op bestaande bebouwing.

4. Bij de toepassing van het derde lid wordt het aantal hectares berekend ten opzichte van de toegestane mogelijkheden op grond van het op 22 december 2009 geldende bestemmingsplan, uitgaande van de op die datum geldende gemeentelijke indeling, of, voor gemeenten die na die datum zijn ingesteld, uitgaande van de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze bepaling geldende gemeentelijke indeling.

§ 5.1.4 Beschermen van de gezondheid en van het milieu

§ 5.1.4.1 Kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 5.50 (luchtkwaliteit wegtunnels, auto(snel)wegen)

1. Dit artikel is van toepassing voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het gebruik van

wegen als gevolg van het toelaten van de volgende activiteiten:
a. de aanleg van een wegtunnelbuis met een tunnelbuislengte als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, van ten minste 100 m,
b. de wijziging van een wegtunnelbuis waarbij de tunnelbuislengte met tenminste 100 m toeneemt, en
c. de aanleg van een autoweg of een autosnelweg.

2. In een omgevingsplan worden de volgende omgevingswaarden in acht genomen:
a. de omgevingswaarde voor stikstofdioxide, bedoeld in artikel 2.5, eerste lid, onder b, en
b. de omgevingswaarden voor PM_{10}, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid.

Artikel 5.51 (luchtkwaliteit in aandachtsgebieden)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op activiteiten die leiden tot een verhoging van de concentratie in de buitenlucht van de volgende stoffen in een daarbij bedoeld aandachtsgebied, wordt bij het toelaten de daarbij bedoelde omgevingswaarde in acht genomen:
a. in een aandachtsgebied als bedoeld in bijlage XIII, onder A:
1°. de omgevingswaarde voor stikstofdioxide, bedoeld in artikel 2.5, eerste lid, onder b, en
2°. de omgevingswaarden voor PM_{10}, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid,
b. in een aandachtsgebied als bedoeld in bijlage XIII, onder B: de omgevingswaarden voor PM_{10}, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid.

2. De activiteiten, bedoeld in het eerste lid, zijn:
a. het gebruik van de wegen, vaarwegen en spoorwegen, en
b. milieubelastende activiteiten als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving waar regels voor zijn gesteld met het oog op het beperken van verontreiniging van de lucht.

Artikel 5.52 (uitgezonderde locaties luchtkwaliteit)

De artikelen 5.50 en 5.51 zijn niet van toepassing voor zover de verhoging van de concentratie in de buitenlucht van de in dat lid bedoelde stoffen een locatie betreft:
a. waartoe het publiek geen toegang heeft en waar geen vaste bewoning is, of
b. voor de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

Artikel 5.53 (niet in betekenende mate luchtkwaliteit)

1. De artikelen 5.50 en 5.51 zijn niet van toepassing voor zover het toelaten van activiteiten leidt tot een verhoging van de kalenderjaargemiddelde concentratie in de buitenlucht van zowel stikstofdioxide als PM_{10} van 1,2 µg/m^3 of minder, tenzij het betreft het houden van landbouwhuisdieren, bedoeld in artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving:
a. waarvan de emissie van PM_{10} vanuit de dierenverblijven meer bedraagt dan 800 kg per jaar, en
b. op een locatie waarvan de geometrische begrenzing is vastgelegd op de kaarten in bijlage XIV.

2. Bij het bepalen van de verhoging wordt opgeteld de verhoging veroorzaakt door het gebruik van de wegen, vaarwegen en spoorwegen van en naar de locatie waar de activiteit wordt verricht.

3. De verhoging veroorzaakt door meerdere activiteiten wordt opgeteld voor zover de verwachte datum van het begin van de activiteiten ligt in een periode van vijf jaar na vaststelling van het omgevingsplan, voor zover het betreft een verhoging door het gebruik van wegen als gevolg van het toelaten van gebruiksfuncties als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving die:
1°. gebruikmaken of zullen maken van dezelfde ontsluitingsweg, en
2°. aan elkaar grenzen, zullen grenzen of in elkaars directe nabijheid zijn gelegen, tot een afstand van ten hoogste 1.000 m, waarbij activiteiten die niet meer bijdragen aan de concentratie dan 0,1 µg/m^3 buiten beschouwing blijven.

Artikel 5.54 (standaardgevallen niet in betekenende mate luchtkwaliteit)

Het toelaten van activiteiten leidt in ieder geval tot een verhoging van de kalenderjaargemiddelde concentratie van stikstofdioxide en PM_{10} van 1,2 µg/m^3 of minder als bedoeld in artikel 5.53 voor zover het betreft een verhoging als gevolg van het toelaten van:
a. gebouwen met in hoofdzaak een kantoorfunctie, met in geval van:
1°. één ontsluitingsweg: een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 100.000 m^2, of
2°. twee ontsluitingswegen: een gelijkmatige verkeersverdeling en een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 200.000 m^2,

b. gebouwen met in hoofdzaak een woonfunctie, met in geval van:
   1°. één ontsluitingsweg: ten hoogste 1.500 woningen, of
   2°. twee ontsluitingswegen: ten hoogste 3.000 woningen, of
c. zowel gebouwen met in hoofdzaak een kantoorfunctie als met een woonfunctie, met in geval van:
   1°. één ontsluitingsweg: een aantal woningen maal 0,0008 en een bruto-vloeroppervlakte van kantoorfuncties in vierkante meter maal 0,000012 die samen opgeteld kleiner of gelijk zijn aan 1,2, of
   2°. twee ontsluitingswegen: een evenredig aantal woningen en evenredig grote bruto-vloeroppervlakte van kantoorfuncties,
d. het telen van gewassen in kassen, bedoeld in artikel 3.206 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover het betreft:
   1°. niet-verwarmde kassen, of
   2°. verwarmde kassen niet groter dan 2 ha,
e. het telen van gewassen in de open lucht, bedoeld in artikel 3.209 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
f. het telen van gewassen in een gebouw, anders dan een kas, bedoeld in artikel 3.212 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover het betreft:
   1°. witloftrek, of
   2°. teelt van eetbare paddenstoelen.

§ 5.1.4.2 Geluid

§ 5.1.4.2.1 Algemene bepalingen geluid

Artikel 5.55 (toepassingsbereik)

1. Paragraaf 5.1.4.2 is van toepassing op het toelaten van:
   a. een activiteit, anders dan het wonen, die geluid veroorzaakt op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie, dat of die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, of
   b. een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie waarop geluid veroorzaakt wordt door een activiteit, anders dan het wonen, die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

2. In afwijking van het eerste lid is deze paragraaf:
   a. niet van toepassing op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen op een industrieterrein als bedoeld in de Wet geluidhinder,
   b. met uitzondering van de artikelen 5.58 en 5.59, niet van toepassing op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties die in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit zijn toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar, en
   c. niet van toepassing op activiteiten die worden verricht op industrieterreinen als bedoeld in de Wet geluidhinder en op doorgaand verkeer op wegen, vaarwegen en spoorwegen.

Artikel 5.56 (geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties)

1. Een geluidgevoelig gebouw is:
   a. een gebouw of een deel van een gebouw dat een woonfunctie is, met uitzondering van een woonwagen, een drijvende woonfunctie en een woonfunctie voor 24-uurszorg,
   b. een gebouw dat hoofdzakelijk bestaat uit onderwijsfuncties,
   c. een gebouw dat hoofdzakelijk bestaat uit gezondheidszorgfuncties met bedgebied,
   d. een gebouw dat hoofdzakelijk bestaat uit woonfuncties voor 24-uurszorg, of
   e. een gebouw of deel van gebouw dat een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied is.

2. Een geluidgevoelige locatie is een locatie voor:
   a. een woonwagen, of
   b. een drijvende woonfunctie.

3. Onder een geluidgevoelig gebouw wordt ook verstaan een geluidgevoelig gebouw dat nog niet aanwezig is, maar op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit mag worden gerealiseerd.

Artikel 5.57 (geluidgevoelige ruimten)

1. Een geluidgevoelige ruimte is:
   a. in een woonfunctie met uitzondering van een woonwagen, een drijvende woonfunctie en een



woonfunctie voor 24-uurszorg: een verblijfsruimte van een woonfunctie,
b. in een gebouw met in hoofdzaak onderwijsfuncties: een verblijfsruimte van een onderwijsfunctie,
c. in een gebouw met in hoofdzaak gezondheidszorgfuncties met bedgebied of woonfuncties voor 24-uurszorg: een verblijfsruimte van een gezondheidszorgfunctie, verblijfsruimte van een bijeenkomstfunctie voor patiënten of bewoners, en verblijfsruimte van een woonfunctie,
d. in een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied: een verblijfsruimte van een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang.

2. Voor een geluidgevoelig gebouw dat nog niet is ingedeeld in verblijfsruimten, wordt in het eerste lid in plaats van verblijfsruimte gelezen: verblijfsgebied als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Artikel 5.58 (meerdere activiteiten beschouwen als een activiteit)

Voor de toepassing van deze paragraaf wordt als één activiteit beschouwd:
a. een activiteit waarop de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn, of
b. als het niet gaat om activiteiten als bedoeld in aanhef en onder a, meerdere activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die:
   1°. rechtstreeks met elkaar samenhangen, met elkaar in technisch verband staan, of
   2°. elkaar functioneel ondersteunen.

Artikel 5.59 (geluid door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid)

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het geluid door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties.

2. Een omgevingsplan voorziet erin dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties aanvaardbaar is.

Artikel 5.60 (waar de waarden gelden)

Een omgevingsplan bepaalt dat de waarden voor het geluid door een activiteit:
a. op geluidgevoelig gebouwen gelden:
   i. op de gevel van een geluidgevoelig gebouw,
   ii. op de plaats waar de gevel van een geluidgevoelig gebouw mag komen als een omgevingsplan het bouwen ervan op een locatie toelaat, maar dat gebouw nog niet is gerealiseerd,
b. op geluidgevoelige locaties gelden op de begrenzing van geluidgevoelige locaties, en
c. in geluidgevoelige ruimten gelden in geluidgevoelige ruimten.

Artikel 5.61 (functionele binding)

Als een omgevingsplan waarden bevat over het geluid door een activiteit, bepaalt het omgevingsplan dat die waarden niet van toepassing zijn op het geluid door die activiteit op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie die een functionele binding heeft met die activiteit.

Artikel 5.62 (voormalige functionele binding)

Als een omgevingsplan waarden bevat over het geluid door een activiteit:
a. in de agrarische sector als bedoeld in de artikelen 3.201, 3.206, 3.209, 3.212, 3.216, 3.219, 3.222 of 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
b. uitgevoerd op een bedrijventerrein, of
c. in de horecasector,
kan dat omgevingsplan bepalen dat die waarden niet van toepassing zijn op het geluid door die activiteit op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie dat of die eerder functioneel verbonden was met die activiteit.

§ 5.1.4.2.2 Geluid door activiteiten, anders dan door specifieke activiteiten

Artikel 5.63 (toepassingsbereik)

Deze subparagraaf is van toepassing op het geluid op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie door activiteiten, met uitzondering van activiteiten als bedoeld in subparagraaf 5.1.4.2.3.

Artikel 5.64 (verhouding met aanvaardbaarheid)

1. Aan artikel 5.59, tweede lid, wordt voldaan door toepassing te geven aan de artikelen 5.65 en 5.69.

2. Aan artikel 5.59, tweede lid, kan worden voldaan door toepassing te geven aan de artikelen 5.66 en 5.67, of 5.68.

Artikel 5.65 (standaardwaarden en grenswaarden voor geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen)

1. Een omgevingsplan bevat:
   a. als waarden de standaardwaarden, bedoeld in tabel 5.65.1, voor het toelaatbare geluid door de activiteit op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie, en
   b. als waarden de grenswaarden, bedoeld in tabel 5.65.2, voor het toelaatbare geluid in geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen.

Tabel 5.65.1 Standaardwaarde toelaatbaar geluid op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locaties

	07.00 – 19.00 uur	19.00 – 23.00 uur	23.00 – 07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ als gevolg van activiteiten	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen	–	70 dB(A)	70 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door andere piekgeluiden	–	65 dB(A)	65 dB(A)

Tabel 5.65.2 Grenswaarde toelaatbaar geluid in geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen

	07.00 – 19.00 uur	19.00 – 23.00 uur	23.00 – 07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen	–	55 dB(A)	55 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door andere piekgeluiden	–	45 dB(A)	45 dB(A)

2. Als een omgevingsplan een activiteit toelaat op een in een omgevingsplan aangewezen bedrijventerrein, kan dat omgevingsplan, in afwijking van eerste lid, aanhef en onder a, voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ van geluid en het maximaal geluidniveau L_{Amax} door die activiteit op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties op dat bedrijventerrein, als waarde de standaardwaarde, bedoeld in tabel 5.65.1, verhoogd met 5 dB(A), bevatten.

3. Als een omgevingsplan een activiteit toelaat op een in een omgevingsplan aangewezen agrarisch gebied kan dat omgevingsplan, in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang met tabel 5.65.1, eerste rij, voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ van geluid door die activiteit op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties binnen dat agrarische gebied, als waarden de standaardwaarden, bedoeld in tabel 5.65.1, eerste rij, verlaagd met 5 dB(A), bevatten.

4. Als een omgevingsplan een drijvende woonfunctie toelaat, kan dat omgevingsplan, in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, en het derde lid, voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ van geluid en het maximaal geluidniveau L_{Amax} door een activiteit op die geluidgevoelige locatie, als waarden de standaardwaarde, bedoeld in tabel 5.65.1, verhoogd met 5 dB(A), bevatten wanneer de geluidgevoelige locatie voor 1 juli 2012:
   1°. als drijvende woonfunctie was bestemd, of
   2°. in een gemeentelijke verordening is aangewezen om door een drijvende woonfunctie te worden ingenomen en voor 1 juli 2022 voor een drijvende woonfunctie is bestemd, of de aanwezigheid van een drijvende woonfunctie voor 1 juli 2022 in een omgevingsplan is toegelaten.

Artikel 5.66 (afwijken van standaardwaarden en grenswaarden voor geludigevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen)

1. Een omgevingsplan kan, gelet op de aard en locatie van de activiteit of cumulatie, andere waarden bevatten dan de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.65, eerste lid, aanhef en onder a, tweede, derde, of vierde lid.

2. In afwijking van artikel 5.65 kan een omgevingsplan:
   a. gelet op de aard en locatie van de activiteit, een maximaal geluidniveau L_{Amax} als gevolg van een activiteit op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en op de begrenzing van geluidgevoelige locaties en in geluidgevoelige ruimten van in- en aanpandige gebouwen worden vastgesteld voor de periode van 7.00 tot 19.00 uur, of
   b. gelet op de aard en locatie van de activiteit, geheel of gedeeltelijk geen waarden bevatten.

3. In afwijking van artikel 5.65 kan een omgevingsplan bepalen dat de waarden die het omgevingsplan bevat, niet van toepassing zijn op bepaalde dagen of dagdelen in verband met de viering van:
   a. in het omgevingsplan aangewezen festiviteiten, of
   b. festiviteiten die plaatsvinden op de locatie waar de activiteit wordt verricht, gedurende maximaal twaalf etmalen per jaar.

4. In afwijking van artikel 5.60 kan een omgevingsplan bepalen dat de waarden voor het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties gelden op een locatie die dichter bij de activiteit is gelegen dan de gevel, bedoeld in artikel 5.60, eerste lid, aanhef en onder a, onder i, de plaats, bedoeld in artikel 5.60, eerste lid, aanhef en onder a, onder ii, of de begrenzing, bedoeld in artikel 5.60, aanhef en onder b.

5. Het eerste lid, aanhef en onder a, het tweede lid, onder a, en het derde lid, zijn niet van toepassing als het gaat om een activiteit bij of op een militair terrein of terrein met een militair object als bedoeld in artikel 5.146, eerste lid.

Artikel 5.67 (grenswaarden voor geluidgevoelige ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen bij hogere waarden op de gevel)

1. Een omgevingsplan bevat op grond van artikel 5.66, eerste lid, alleen hogere waarden als dat niet leidt tot een overschrijding van de grenswaarden, bedoeld in tabel 5.67, in geluidgevoelige ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen, anders dan binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen.

Tabel 5.67 Grenswaarde toelaatbaar geluid in geluidgevoelige ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen, anders dan binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen

	07.00 – 19.00 uur	19.00 – 23.00 uur	23.00 – 07.00 uur
Langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door aandrijfgeluid van transportmiddelen	–	55 dB(A)	55 dB(A)
Maximaal geluidniveau L_{Amax} veroorzaakt door andere piekgeluiden	–	45 dB(A)	45 dB(A)

2. Het eerste lid is niet van toepassing op aanwezige geluidgevoelige gebouwen als:
   a. onevenredig ingrijpende maatregelen aan de gevel nodig zijn om voor dat gebouw te voldoen aan de waarden, bedoeld in tabel 5.67, mits, als andere maatregelen mogelijk zijn om de geluidwering zoveel mogelijk te verbeteren, die andere maatregelen wel worden getroffen,
   b. de eigenaar weigert mee te werken aan het onderzoek naar het geluid in zijn gebouw door activiteiten en de noodzakelijke geluidwerende maatregelen, of
   c. de eigenaar weigert geluidwerende maatregelen te laten aanbrengen.

Artikel 5.68 (andere regels dan waarden)

1. Het omgevingsplan kan andere regels bevatten naast of in plaats van de waarden, bedoeld in artikel 5.65.

2. In afwijking van het eerste lid kan een omgevingsplan geen andere regels bevatten voor:
   a. activiteiten bij of op een militair terrein of een terrein met een militair object als bedoeld in artikel 5.146, eerste lid, en
   b. de inzet van motorvoertuigen of helikopters voor spoedeisende medische hulpverlening, ongevallenbestrijding, brandbestrijding, gladheidbestrijding en het vrijmaken van de weg na een ongeval.

Artikel 5.69 (buiten beschouwing laten van geluidbronnen)

Een omgevingsplan bepaalt dat de waarden die in dat omgevingsplan zijn opgenomen voor geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen, geluidgevoelige locaties of in geluidgevoelige ruimten, niet van toepassing zijn op:

a. het geluid door de inzet van motorvoertuigen of helikopters voor spoedeisende medische hulpverlening, ongevallenbestrijding, brandbestrijding, gladheidbestrijding en het vrijmaken van de weg na een ongeval, en
b. onversterkt menselijk stemgeluid.

§ 5.1.4.2.3 Geluid door specifieke activiteiten

Artikel 5.70 (windturbines en windparken)

1. Een omgevingsplan dat het exploiteren van een windturbine of windpark toelaat bevat als waarde de standaardwaarde 47 dB L_{den} en 41 dB L_{night} voor het toelaatbare geluid door de activiteit op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie.

2. In afwijking van het eerste lid kan het omgevingsplan hogere of lagere waarden bevatten. Een omgevingsplan kan alleen lagere waarden bevatten als dat gelet op cumulatie met het geluid van een andere windturbine of een andere combinatie van windturbines, of gelet op de bijzondere aard van het gebied aangewezen is.

Artikel 5.71 (windturbines en windparken – verhouding met aanvaardbaarheid)

1. Aan artikel 5.59, tweede lid, wordt voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.70, eerste lid.

2. Aan artikel 5.59, tweede lid, kan worden voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.70, tweede lid.

Artikel 5.72 (militaire buitenschietbanen en springterreinen, andere buitenschietbanen en kleiduivenbanen)

1. Een omgevingsplan dat het exploiteren van een in de buitenlucht of in een gebouw of deel van een gebouw zonder een gesloten afdekking gelegen:
   a. civiele schietbaan,
   b. militaire schietbaan of militair springterrein, of
   c. combinatie van civiele schietbanen, militaire schietbanen of militaire springterreinen,
   toelaat, bevat als waarde de standaardwaarde 50 dB $B_{s,dan}$ voor het toelaatbare geluid door de activiteit op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie.

2. In afwijking van het eerste lid kan een omgevingsplan:
   a. voor andere schietbanen dan militaire schietbanen een lagere waarde bevatten, of
   b. voor militaire schietbanen of militaire springterreinen een hogere waarde bevatten, mits die hogere waarde niet hoger is dan:
      1°. 60 dB $B_{s,dan}$ voor militaire schietbanen en militaire springterreinen waarop artikel 3.332 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing is, en
      2°. 55 dB $B_{s,dan}$ voor andere militaire schietbanen en militaire springterreinen.

Artikel 5.73 (militaire buitenschietbanen en springterreinen, andere buitenschietbanen en kleiduivenbanen – verhouding met aanvaardbaarheid)

1. Aan artikel 5.59, tweede lid, wordt voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.72, eerste lid.

2. Aan artikel 5.59, tweede lid, kan worden voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.72, tweede lid.

Artikel 5.74 (spoorwegemplacementen)

[Gereserveerd]

§ 5.1.4.3 Geluid rond luchthavens

[Gereserveerd]

§ 5.1.4.4 Trillingen

Artikel 5.75 (toepassingsbereik)

1. Paragraaf 5.1.4.4 is van toepassing op het toelaten van:
   a. een activiteit, anders dan het wonen, die trillingen veroorzaakt in trillinggevoelige ruimten van

een trillinggevoelig gebouw, dat of die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, of
b. een trillinggevoelig gebouw waarop trillingen plaatsvinden die veroorzaakt worden door een activiteit, anders dan het wonen, die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

2. In afwijking van het eerste lid is deze paragraaf:
   a. niet van toepassing op trillinggevoelige ruimten in trillinggevoelige gebouwen die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen op een industrieterrein als bedoeld in de Wet geluidhinder,
   b. met uitzondering van de artikelen 5.78 en 5.79, niet van toepassing op trillinggevoelige gebouwen die in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit zijn toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar, en
   c. niet van toepassing op doorgaand verkeer op wegen, vaarwegen en spoorwegen.

Artikel 5.76 (trillinggevoelige gebouwen)

Een trillinggevoelig gebouw is:
a. een gebouw of een deel van een gebouw dat een woonfunctie is, met uitzondering van een woonwagen, een drijvende woonfunctie en een woonfunctie voor 24-uurszorg,
b. een gebouw dat hoofdzakelijk bestaat uit onderwijsfuncties,
c. een gebouw dat hoofdzakelijk bestaat uit gezondheidszorgfuncties met bedgebied,
d. een gebouw dat hoofdzakelijk bestaat uit woonfuncties voor 24-uurszorg, of
e. een gebouw of een deel van een gebouw dat een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied is.

Artikel 5.77 (trillinggevoelige ruimten)

1. Een trillinggevoelige ruimte is:
   a. in een woonfunctie met uitzondering van een woonwagen, een drijvende woonfunctie en een woonfunctie voor 24-uurszorg: een verblijfsruimte van een woonfunctie,
   b. in een gebouw met in hoofdzaak onderwijsfuncties: een verblijfsruimte van een onderwijsfunctie,
   c. in een gebouw met in hoofdzaak gezondheidszorgfuncties met bedgebied of woonfuncties voor 24-uurszorg: een verblijfsruimte van een gezondheidszorgfunctie, verblijfsruimte van een bijeenkomstfunctie voor patiënten of bewoners, en verblijfsruimte van een woonfunctie,
   d. in een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied: een verblijfsruimte van een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang.

2. Voor een trillinggevoelig gebouw dat nog niet is ingedeeld in verblijfsruimten, wordt in het eerste lid in plaats van verblijfsruimte gelezen: verblijfsgebied als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Artikel 5.78 (meerdere activiteiten beschouwen als een activiteit)

Voor de toepassing van deze paragraaf wordt als één activiteit beschouwd:
a. een activiteit waarop de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn, of
b. als het niet gaat om activiteiten als bedoeld in aanhef en onder a, meerdere activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die:
   1°. rechtstreeks met elkaar samenhangen, met elkaar in technisch verband staan, of
   2°. elkaar functioneel ondersteunen.

Artikel 5.79 (trillingen door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid)

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met trillingen door activiteiten in trillinggevoelige ruimten van een trillinggevoelig gebouw.

2. Een omgevingsplan voorziet erin dat trillingen door een activiteit in trillinggevoelige ruimten van trillinggevoelig gebouwen aanvaardbaar is.

Artikel 5.80 (functionele binding)

Als een omgevingsplan waarden bevat over trillingen door een activiteit, bepaalt het omgevingsplan dat die waarden niet van toepassing zijn op de trilling door die activiteit in trillinggevoelige ruimten van een trillinggevoelig gebouw dat een functionele binding heeft met die activiteit.

Artikel 5.81 (voormalige functionele binding)

Als een omgevingsplan waarden bevat over trillingen door een activiteit:
a. in de agrarische sector als bedoeld in de artikelen 3.201, 3.206, 3.209, 3.212, 3.216, 3.219, 3.222 of 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
b. uitgevoerd op een bedrijventerrein, of
c. in de horecasector,
kan dat omgevingsplan bepalen dat die waarden niet van toepassing zijn op de trilling door die activiteit in trillinggevoelige ruimten van een trillinggevoelig gebouw dat eerder functioneel verbonden was met die activiteit.

Artikel 5.82 (verhouding met aanvaardbaarheid)

1. Aan artikel 5.59, tweede lid, wordt voldaan door toepassing te geven aan de artikelen 5.83.

2. Aan artikel 5.59, tweede lid, kan worden voldaan door toepassing te geven aan de artikelen 5.84 of 5.85.

Artikel 5.83 (standaardwaarden)

1. Een omgevingsplan bevat:
   a. als waarde de standaardwaarde, bedoeld in tabel 5.83.1, voor de toelaatbare continue trillingen door een activiteit in trillinggevoelige ruimten, en
   b. als waarde de standaardwaarde, bedoeld in tabel 5.83.2, voor de toelaatbare herhaald voorkomende trillingen bij een activiteit in trillinggevoelige ruimten.

Tabel 5.83.1 Standaardwaarde toelaatbare continue trillingen in trillinggevoelige ruimten

07-00 – 23.00 uur			23.00 – 07.00 uur		
A_1	A_2	A_3	A_1	A_2	A_3
0,1	0,4	0,05	0,1	0,2	0,05

A_1: onderste waarde voor de trillingssterkte V_{max}
A_2: bovenste waarde voor de trillingssterkte V_{max}
A_3: waarde voor de trillingssterkte V_{per}

Tabel 5.83.2 Standaardwaarde toelaatbare herhaald voorkomende trillingen in trillinggevoelige ruimten

07-00 – 23.00 uur			23.00 – 07.00 uur		
A_1	A_2	A_3	A_1	A_2	A_3
0,2	0,8	0,1	0,2	0,4	0,1

A_1: onderste waarde voor de trillingssterkte V_{max}
A_2: bovenste waarde voor de trillingssterkte V_{max}
A_3: waarde voor de trillingssterkte V_{per}

2. Als een omgevingsplan een locatie toelaat waar het bouwen van een trillinggevoelig gebouw is toegelaten, bepaalt het omgevingsplan dat de waarden die in het omgevingsplan op grond van het eerste lid zijn opgenomen, pas van toepassing zijn als het gebouw is gerealiseerd.

Artikel 5.84 (afwijken van standaardwaarde activiteit op bedrijventerrein tot aan grenswaarde)

1. In afwijking van artikel 5.83, eerste lid, kan een omgevingsplan hogere of lagere waarden bevatten.

2. Een omgevingsplan bevat op grond van het eerste lid alleen hogere waarden als:
   a. het gaat om een activiteit die wordt verricht op een in het omgevingsplan aangewezen bedrijventerrein, en
   b. die waarden niet hoger zijn dan de waarden, bedoeld in de tabellen 5.83.1 en 5.83.2, vermenigvuldigd met de factor 1,8.

Artikel 5.85 (afwijken van standaardwaarde en grenswaarde)

1. Als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen, kan een omgevingsplan hogere waarden bevatten dan de waarden, bedoeld in de artikelen 5.83, eerste lid, en 5.84, tweede lid, aanhef en onder b.

2. In afwijking van artikel 5.83, eerste lid, kan een omgevingsplan een hogere waarde bevatten als op

het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit op grond van een omgevingsvergunning als bedoeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht of maatwerk op grond van artikel 2.23, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor een activiteit een hogere waarde was toegelaten. De waarde is niet hoger dan de waarde die op grond van de vergunning of het maatwerk was toegelaten.

§ 5.1.4.5 Bodemkwaliteit

[Gereserveerd]

§ 5.1.4.6 Geur

§ 5.1.4.6.1 Algemene bepalingen geur

Artikel 5.86 (toepassingsbereik)

1. Paragraaf 5.1.4.6 is van toepassing op het toelaten van:
   a. een activiteit, anders dan het wonen, die geur veroorzaakt op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie, dat of die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, of
   b. een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie waarop geur plaatsvindt die veroorzaakt wordt door een activiteit, anders dan het wonen, die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

2. In afwijking van het eerste lid is deze paragraaf, met uitzondering van artikel 5.88, is niet van toepassing als het gaat om de geur door een activiteit op een geurgevoelig gebouw dat of een geurgevoelige locatie die is toegelaten voor een duur van minder dan tien jaar.

Artikel 5.87 (geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties)

1. Een geurgevoelig gebouw is in ieder geval:
   a. een gebouw of deel van een gebouw dat een woonfunctie is, met uitzondering van een woonwagen, een drijvende woonfunctie en een woonfunctie waar 24-uurszorg plaatsvindt,
   b. een gebouw dat hoofdzakelijk bestaat uit onderwijsfuncties,
   c. een gebouw dat hoofdzakelijk bestaat uit gezondheidszorgfuncties met bedgebied,
   d. een gebouw dat hoofdzakelijk bestaat uit woonfuncties waar 24-uurszorg plaatsvindt, of
   e. een gebouw of deel van een gebouw dat een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied is.

2. Een geurgevoelige locatie is in ieder geval een locatie voor:
   a. een woonwagen, of
   b. een drijvende woonfunctie.

3. Onder een geurgevoelig gebouw wordt ook verstaan een gebouw dat nog niet aanwezig is, maar op grond van een omgevingsplan of omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit mag worden gerealiseerd.

4. Het omgevingsplan kan andere geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties aanwijzen, mits er hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen.

Artikel 5.88 (geur door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid)

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met de geur door activiteiten op geurgevoelig gebouwen of geurgevoelige locaties.

2. Een omgevingsplan voorziet erin dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen of een geurgevoelige locaties aanvaardbaar is.

Artikel 5.89 (waar waarden gelden)

1. Een omgevingsplan dat waarden bevat voor de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen bepaalt dat die waarden gelden:
   a. op de dichtstbijzijnde gevel van een geurgevoelig gebouw, of
   b. op de plaats waar de gevel van een geluidgevoelig gebouw mag komen als een omgevingsplan het bouwen ervan op een locatie toestaat, maar dat gebouw nog niet is gerealiseerd.

2. Een omgevingsplan dat waarden bevat voor de geur door een activiteit op geurgevoelige locaties bepaalt dat die waarden gelden op de dichtstbijzijnde grens van een geurgevoelige locatie.

3. In afwijking van het eerste en tweede lid, kan een omgevingsplan dat waarden bevat voor de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties bepalen dat de waarden gelden op een locatie die dichter bij de activiteit is gelegen dan de gevel, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, de plaats, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, of grens, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 5.90 (tot waar afstanden gelden)

1. Afstanden die in een omgevingsplan in acht genomen moeten worden of die een omgevingsplan bevat vanwege de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen gelden:
   a. tot de dichtstbijzijnde gevel van een geurgevoelig gebouw, of
   b. als een omgevingsplan een locatie toestaat waar het bouwen van een geurgevoelige gebouw is toegestaan, tot de plaats waar de dichtstbijzijnde gevel van het geurgevoelig gebouw zal komen.

2. Afstanden die in een omgevingsplan in acht genomen moeten worden of die een omgevingsplan bevat vanwege de geur door een activiteit op geurgevoelige locaties gelden tot de dichtstbijzijnde grens van een geurgevoelige locatie.

Artikel 5.91 (functionele binding)

1. Als een omgevingsplan waarden of afstanden bevat over geur door een activiteit, bepaalt het omgevingsplan dat die waarden of afstanden niet van toepassing zijn op de geur door die activiteit op een geurgevoelig gebouw dat of een geurgevoelige locatie die een functionele binding heeft met die activiteit.

2. De afstanden, bedoeld in de subparagrafen 5.1.4.6.3 of 5.1.4.6.4, zijn niet van toepassing op de geur door een activiteit op een geurgevoelig gebouw dat of een geurgevoelige locatie die een functionele binding heeft met die activiteit.

Artikel 5.92 (voormalige functionele binding)

1. Als een omgevingsplan waarden of afstanden bevat over geur door een activiteit:
   a. in de agrarische sector als bedoeld in de artikelen 3.201, 3.206, 3.209, 3.212, 3.216, 3.219, 3.222 of 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   b. uitgevoerd op een bedrijventerrein, of
   c. in de horecasector,
   kan dat omgevingsplan bepalen dat die waarden of afstanden niet van toepassing zijn op de geur door die activiteit op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie dat of die eerder functioneel verbonden was met die activiteit.

2. Een omgevingsplan kan bepalen dat de afstanden, bedoeld in de subparagrafen 5.1.4.6.3 of 5.1.4.6.4, niet van toepassing zijn op de geur door een activiteit als bedoeld in het eerste lid, onder a, b of c, op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie dat of die eerder functioneel verbonden was met die activiteit.

Artikel 5.93 (bebouwingscontour geur)

1. Een omgevingsplan dat regels bevat op grond van de subparagrafen 5.1.4.6.2, 5.1.4.6.3 of 5.1.4.6.4, wijst een of meer bebouwingscontouren geur aan. Een bebouwingscontour geur wordt geometrisch begrensd.

2. Een omgevingsplan als bedoeld in het eerste lid wijst in ieder geval een bebouwingscontour geur aan rond het stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur. Stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen kan tot het samenstel worden gerekend.

§ 5.1.4.6.2 Geur door het exploiteren van zuiveringtechnische werken

Artikel 5.94 (toepassingsbereik)

Deze subparagraaf is van toepassing op de geur op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie door het exploiteren van een zuiveringtechnisch werk, bedoeld in artikel 3.174 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 5.95 (verhouding met aanvaardbaarheid)

1. Aan artikel 5.88, tweede lid, wordt voldaan als toepassing wordt gegeven aan artikel 5.96 en 5.97.

2. Aan artikel 5.88, tweede lid, kan worden voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.98 of 5.99.

Artikel 5.96 (grenswaarde exploitatie van zuiveringtechnisch werk)

Een omgevingsplan dat het exploiteren van een zuiveringtechnisch werk toelaat bevat als waarde voor de toelaatbare geur door die activiteit op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie, de grenswaarde bedoeld in tabel 5.96.

Tabel 5.96 Grenswaarde toelaatbare geur ouE/m^{3}als 98-percentiel door een zuiveringtechnisch werk op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie

Activiteit	Geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie	Grenswaarde
Het exploiteren van een zuiveringtechnisch werk, bedoeld in artikel 5.96	Gelegen binnen de bebouwingscontour geur, anders dan op een gezoneerd industrieterrein of een bedrijventerrein	0,5 ouE/m^3
	Gelegen buiten de bebouwingscontour geur, op een gezoneerd industrieterrein of op een bedrijventerrein	1 ouE/m^3

Artikel 5.97 (geen grenswaarde bij specifieke geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties)

Een omgevingsplan dat het exploiteren van een zuiveringtechnisch werk toelaat bepaalt dat de waarden die op grond van de artikelen 5.96, 5.98 of 5.99 in het omgevingsplan zijn opgenomen en de afstanden of gebruiksregels die, in voorkomend geval, in aanvulling op die waarden in het omgevingsplan zijn opgenomen voor de geur door die activiteit, niet van toepassing zijn op de geur door de exploitatie van een zuiveringtechnisch werk waarvoor tot 1 januari 2011 een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking en onherroepelijk was op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die:
a. op het moment van verlening van de vergunning niet aanwezig waren en voor de inwerkingtreding van dit besluit zijn gebouwd,
b. in de vergunning, bedoeld in de aanhef, niet als geurgevoelig werden beschouwd.

Artikel 5.98 (flexibiliteit – afwijken van grenswaarden bij cumulatie of lokale omstandigheden)

Een omgevingsplan kan, gelet op de aard en locatie van de activiteit, of op cumulatie, een waarde bevatten die lager is dan de grenswaarde, bedoeld in artikel 5.96.

Artikel 5.99 (flexibiliteit – afwijken van grenswaarden bij zwaarwegende maatschappelijke belangen)

1. Een omgevingsplan kan, als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen, een waarde bevatten die hoger is dan de grenswaarde, bedoeld in artikel 5.96.

2. Een omgevingsplan kan voor de exploitatie van een zuiveringtechnisch werk dat is opgericht voor 1 februari 1996 een waarde bevatten die hoger is dan de grenswaarde, bedoeld in artikel 5.96, als op 1 februari 1996 een vergunning op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer in werking en onherroepelijk was. De waarde is niet hoger dan de waarde, bedoeld in tabel 5.99.

Tabel 5.99 Grenswaarde toelaatbare geur ouE/m^{3}als 98-percentiel door een zuiveringtechnisch werk op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie

Activiteit	Geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie	Grenswaarde
Het exploiteren van een zuiveringtechnisch werk, bedoeld in artikel 5.98, derde lid	Gelegen binnen de bebouwingscontour geur, anders dan op een gezoneerd industrieterrein of een bedrijventerrein	1,5 ouE/m^3
	Gelegen buiten de bebouwingscontour geur, op een gezoneerd industrieterrein of op een bedrijventerrein	3,5 ouE/m^3

§ 5.1.4.6.3 Geur door het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf

Artikel 5.100 (begripsbepalingen)

Voor de toepassing van deze subparagraaf wordt verstaan onder:
emissiepunt: het punt waar een relevante hoeveelheid geur buiten het overdekte gedeelte van een dierenverblijf treedt of wordt gebracht;
geuremissiefactor: bij ministeriële regeling vastgestelde geuremissie per dier, behorend bij een aangewezen huisvestingsysteem;
landbouwhuisdieren met geuremissiefactor: landbouwhuisdieren waarvoor een geuremissiefactor is vastgesteld en die vallen binnen een van de volgende diercategorieën:
a. varkens, kippen, schapen of geiten,
b. als deze worden gehouden voor de vleesproductie:
   1°. rundvee tot 24 maanden,
   2°. kalkoenen,
   3°. eenden, of
   4°. parelhoenders.

Artikel 5.101 (toepassingsbereik)

Deze subparagraaf is van toepassing op de geur op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie door het houden van landbouwhuisdieren, bedoeld in artikel 3.163 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover die activiteit wordt verricht in een dierenverblijf.

Artikel 5.102 (verhouding met aanvaardbaarheid)

1. Aan artikel 5.88, tweede lid, wordt voldaan als toepassing wordt gegeven aan de artikelen 5.105 tot en met 5.111.

2. Aan artikel 5.88, tweede lid, kan worden voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.112 of 5.113.

Artikel 5.103 (vanaf waar emissiepunt-tot-gevelafstanden en gevel-tot-gevelafstanden gelden)

1. Een emissiepunt-tot-gevelafstand geldt vanaf het emissiepunt.

2. Een gevel-tot-gevelafstand geldt vanaf de buitenzijde van een dierenverblijf.

Artikel 5.104 (concentratiegebieden)

1. Een concentratiegebied is in ieder geval gebied I en gebied II, bedoeld in bijlage I bij de Meststoffenwet.

2. Een omgevingsplan kan één of meerdere concentratiegebieden aanwijzen. Een concentratiegebied wordt geometrisch begrensd.

Artikel 5.105 (geur landbouwhuisdieren met geuremissiefactor- standaardwaarde en gevel-tot-gevelafstand)

In een omgevingsplan dat het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor toelaat wordt:
a. als waarde voor de toelaatbare geur door die activiteit op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie de standaardwaarde, bedoeld in tabel 5.105.1, opgenomen, en
b. de gevel-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.105.2, in acht genomen.

Tabel 5.105.1 Standaardwaarde toelaatbare geur bij geur door het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie

Geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie	Standaardwaarde
Gelegen binnen de bebouwingscontour geur en buiten een concentratiegebied	2,0 ouE/m^3
Gelegen binnen de bebouwingscontour geur en binnen een concentratiegebied	3,0 ouE/m^3
Gelegen buiten de bebouwingscontour geuren buiten een concentratiegebied	8,0 ouE/m^3
Gelegen buiten de bebouwingscontour geur en binnen een concentratiegebied	14,0 ouE/m^3

Tabel 5.105.2 Gevel-tot-gevelafstand bij geur door het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie

Geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie	Gevel-tot-gevel afstand
Gelegen binnen de bebouwingscontour geur	50 m
Gelegen buiten de bebouwingscontour geur	25 m

Artikel 5.106 (geur landbouwhuisdieren met geuremissiefactor – emissiepunt-tot-gevelafstand in plaats van standaardwaarde bij specifiek geurgevoelig gebouw)

1. In afwijking van artikel 5.105, aanhef en onder a, bevat een omgevingsplan dat het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor toelaat, niet de standaardwaarde, bedoeld in tabel 5.105.1, maar wordt een emissiepunt-tot-gevelafstand als bedoeld in tabel 5.106.1 in acht genomen, als het gaat om een geurgevoelig gebouw:
   a. dat een functionele binding heeft met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan,
   b. dat op of na 19 maart 2000 heeft opgehouden een functionele binding te hebben met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan,
   c. met in hoofdzaak woonfuncties dat op of na 19 maart 2000 is gebouwd:
      1°. op een locatie dat op dat tijdstip in gebruik was als veehouderij,
      2°. in samenhang met het geheel of gedeeltelijk buiten werking stellen van de veehouderij, en
      3°. in samenhang met de sloop van de bedrijfsgebouwen die onderdeel hebben uitgemaakt van de veehouderij, of
   d. dat aanwezig is op een locatie als bedoeld onder c, onder 1°.

2. In afwijking van artikel 5.105, aanhef en onder a, en van het eerste lid, wordt als op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit sprake was van een kleinere emissiepunt-tot-gevelafstand dan de afstand, bedoeld in tabel 5.106.1, tussen het emissiepunt en een geurgevoelig gebouw als bedoeld in het eerste lid, onder a, b, c of d, in dat omgevingsplan:
   a. als emissiepunt-tot-gevelafstand de afstand die gold op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit in acht genomen,
   b. als waarde voor de toegestane geur door die activiteit op dat geurgevoelig gebouw, de geur die gold op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit opgenomen, en
   c. bepaald dat het aantal landbouwhuisdieren met geuremissiefactor per diercategorie niet mag toenemen.

3. In afwijking van het eerste en tweede lid kan in een omgevingsplan als bedoeld in het eerste lid een kleinere emissiepunt-tot-gevelafstand in acht worden genomen als de geur op een geurgevoelige gebouw als bedoeld in het eerste lid, onder a, b, c of d, voldoet aan de op grond van artikel 5.105, aanhef en onder a, in het omgevingsplan opgenomen waarde.

Tabel 5.106 Emissiepunt-tot-gevelafstand bij geur door het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor opeen geurgevoelig gebouw als bedoeld in artikel 5.106, eerste lid

Geurgevoelig gebouw als bedoeld in artikel 5.106, eerste lid	Emissiepunt-tot-gevelafstand
Gelegen binnen de bebouwingscontour geur	100 m
Gelegen buiten de bebouwingscontour geur	50 m

Artikel 5.107 (geur landbouwhuisdieren met geuremissiefactor – andere standaardwaarde bij bestaande situatie)

1. Dit artikel is van toepassing op het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor, waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit sprake was van meer geur door de activiteit op een geurgevoelig gebouw, dan:
   a. de waarde, die een gemeentelijke verordening die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit gold, bevatte, of

b. wanneer er geen waarde in een gemeentelijke verordening was opgenomen, de standaardwaarde, bedoeld tabel 5.105.1.

2. Als een omgevingsplan het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor, bedoeld in het eerste lid, toelaat:
   a. bevat dat omgevingsplan voor de toegestane geur door de activiteit op een geurgevoelig gebouw in afwijking van artikel 5.105, aanhef en onder a, als waarde de op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit feitelijk toegestane geur, en
   b. bepaalt dat omgevingsplan dat het aantal landbouwhuisdieren met geuremissiefactor per diercategorie niet mag toenemen.

3. In afwijking van wat ter uitvoering van het bepaalde in het tweede lid, aanhef en onder b, in het omgevingsplan is opgenomen, bepaalt dat omgevingsplan dat het aantal landbouwhuisdieren met geuremissiefactor mag toenemen en die toename mag leiden tot overschrijding van de op grond van het tweede lid, aanhef en onder a, in het omgevingsplan opgenomen waarde, als:
   1°. een geurreducerende maatregel wordt toegepast, en
   2°. de totale geur na wijziging niet meer bedraagt dan het gemiddelde van de standaardwaarde, bedoeld in artikel 5.105, aanhef en onder a, of de op grond van artikel 5.112, eerste lid, of artikel 5.113, eerste lid, in het omgevingsplan opgenomen waarde en de toegestane geur die de activiteit voorafgaand aan het toepassen van de maatregel veroorzaakte.

Artikel 5.108 (geur landbouwhuisdieren met geuremissiefactor – andere gevel-tot-gevelafstand bij bestaande situatie)

1. Dit artikel is van toepassing op het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit sprake was van een kleinere gevel-tot-gevelafstand tussen de buitenzijde van het dierenverblijf en een geurgevoelige gebouw, dan:
   a. de gevel-tot-gevelafstand die een gemeentelijke verordening, die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit gold, bevatte, of
   b. wanneer er geen gevel-tot-gevelafstand in een gemeentelijke verordening was opgenomen, de gevel-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.105.2.

2. In afwijking van artikel 5.105, aanhef en onder b, wordt in een omgevingsplan dat het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor, bedoeld in het eerste lid, toelaat:
   a. als gevel-tot-gevelafstand de feitelijke toegestane afstand die gold op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit in acht genomen,
   b. bepaald dat de geur door de activiteit op het geurgevoelige gebouw niet mag toenemen, en
   c. bepaald dat het aantal landbouwhuisdieren met geuremissiefactor per diercategorie niet mag toenemen.

Artikel 5.109 (geur landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor – emissiepunt-tot-gevelafstand en gevel-tot-gevelafstand)

1. In een omgevingsplan dat het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor toelaat wordt in acht genomen:
   a. de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.109.1, en
   b. de gevel-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.109.2.

Tabel 5.109.1 Emissiepunt-tot-gevelafstand bij geur door het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie

Geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie	Emissiepunt-tot-gevelafstand
Gelegen binnen de bebouwingscontour geur	100 m
Gelegen buiten de bebouwingscontour geur	50 m

Tabel 5.109.2 Gevel-tot-gevelafstand bij geur door het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie

Geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie	Gevel-tot-gevel afstand
Gelegen binnen de bebouwingscontour geur	50 m
Gelegen buiten de bebouwingscontour geur	25 m

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, wordt in een omgevingsplan dat het houden van nertsen toelaat in acht genomen:

a. als 9.000 of minder fokteven, niet zijnde jonge fokteven, worden gehouden: de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.109.3, of
b. als meer dan 9.000 fokteven, niet zijnde jonge fokteven, worden gehouden, de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.109.3, vergroot met 25 m per extra 3.000 fokteven.

Tabel 5.109.3 Emissiepunt-tot-gevelafstand bij geur door het houden van nertsen op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie

Activiteit	Geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie	Emissiepunt-tot-gevelafstand
Het houden van nertsen	Gelegen binnen de bebouwingscontour geur:	
	Aantal fokteven:	
	1–1000	175 m
	1001–1500	200 m
	1501–3000	225 m
	3001–6000	250 m
	6001–9000	275 m
Het houden van nertsen, anders dan in de laatste rij van deze tabel	Gelegen buiten de bebouwingscontour geur:	
	Aantal fokteven:	
	1–1000	100 m
	1001–1500	125 m
	1501–3000	150 m
	3001–6000	175 m
	6001–9000	200 m
Het houden van nertsen in emissiearme huisvesting, waarbij de ammoniak-emissie kleiner dan of gelijk is aan 0,25 kg per dierplaats als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving per jaar	Gelegen buiten de bebouwingscontour geur:	
	Aantal fokteven:	
	1–1000	75 m
	1001–1500	100 m
	1501–3000	125 m
	3001–6000	150 m
	6001–9000	175 m

Artikel 5.110 (geur landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor – andere emissiepunt-tot-gevelafstand bij bestaande situaties)

1. Dit artikel is van toepassing op het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor, waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit sprake was van een kleinere emissiepunt-tot-gevelafstand tussen het emissiepunt en een geurgevoelige gebouw, dan:
   a. de emissiepunt-tot-gevelafstand die een gemeentelijke verordening die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit gold, bevatte, of
   b. wanneer er geen emissiepunt-tot-gevelafstand in een gemeentelijke verordening was opgenomen, de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.109.1 of 5.109.3.

2. In afwijking van artikel 5.109, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, wordt in een omgevingsplan dat het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor, bedoeld in het eerste lid, toelaat:
   a. als emissiepunt-tot-gevelafstand de feitelijk toegestane afstand op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit in acht genomen, en
   b. bepaald dat omgevingsplan dat het aantal landbouwhuisdieren per diercategorie zonder geuremissiefactor niet mag toenemen.

Artikel 5.111 (geur landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor – andere gevel-tot-gevelafstand bij bestaande situatie)

1. Dit artikel is van toepassing op het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit sprake was van een kleinere gevel-tot-gevelafstand tussen de buitenzijde van het dierenverblijf en een geurgevoelige gebouw, dan:
   a. de gevel-tot-gevelafstand die een gemeentelijke verordening, die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit gold, bevatte, of
   b. wanneer er geen gevel-tot-gevelafstand in een gemeentelijke verordening was opgenomen, de gevel-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.109.2.

2. In afwijking van artikel 5.109, eerste lid, aanhef en onder b, als een omgevingsplan het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor, bedoeld in het eerste lid, toelaat, wordt in dat omgevingsplan:

a. als gevel-tot-gevelafstand de feitelijk toegestane afstand die gold op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit in acht genomen, en
b. bepaald dat het aantal landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor per diercategorie niet mag toenemen.

Artikel 5.112 (flexibiliteit – afwijken van standaardwaarde tot grenswaarde en afwijken van emissiepunt-tot-gevelafstand)

1. Een omgevingsplan kan in afwijking van de artikelen 5.105, aanhef en onder a, 5.106, tweede lid, aanhef en onder b, of 5.107, tweede lid, aanhef en onder a, een hogere of lagere waarde bevatten, mits die waarde niet hoger is, dan de grenswaarde, bedoeld in tabel 5.112.1.

Tabel 5.112.1Grenswaarde toelaatbare geur bij geur door het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie

Geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie	Grenswaarde
Gelegen binnen de bebouwingscontour geur en buiten een concentratiegebied	8,0 ouE/m^3
Gelegen binnen de bebouwingscontour geur en binnen een concentratiegebied	14,0 ouE/m^3
Gelegen buiten de bebouwingscontour geuren buiten een concentratiegebied	20,0 ouE/m^3
Gelegen buiten de bebouwingscontour geur en binnen een concentratiegebied	35,0 ouE/m^3

2. In een omgevingsplan kan in afwijking van de artikelen 5.106, eerste lid, en tweede lid, aanhef en onder a, of 5.109, eerste lid, aanhef en onder a, een kleinere of grotere emissiepunt-tot-gevelafstand in acht worden genomen, mits die afstand niet kleiner is dan de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.112.2.

Tabel 5.112.2 Emissiepunt-tot-gevelafstand bij het houden van landbouwhuisdieren met en zonder geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie

Geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie	Emissiepunt-tot-gevelafstand
Gelegen binnen de bebouwingscontour geur	50 m
Gelegen buiten de bebouwingscontour geur	25 m

3. In een omgevingsplan kan in afwijking van artikel 5.109, tweede lid, een kleinere of grotere emissiepunt-tot-gevelafstand in acht worden genomen, mits die afstand niet kleiner is dan de helft van de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.109.3.

4. Een omgevingsplan kan in afwijking van de artikelen 5.105, aanhef en onder b, 5.108, tweede lid, aanhef en onder a, 5.109, eerste lid, aanhef en onder b, of 5.111, tweede lid, aanhef en onder a, een grotere gevel-tot-gevelafstand bevatten.

Artikel 5.113 (flexibiliteit -afwijken van grenswaarde, emissiepunt-tot-gevelafstand en gevel-tot-gevelafstand)

Als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen, kan in afwijking van:
a. artikel 5.112, eerste lid, een omgevingsplan een hogere waarde bevatten,
b. artikel 5.112, tweede lid of derde lid, in een omgevingsplan een kleinere emissiepunt-tot-gevelafstand in acht worden genomen, of
c. de artikelen 5.105, aanhef en onder b, of 5.109, eerste lid, aanhef en onder b, in een omgevingsplan een kleinere gevel-tot-gevelafstand in acht worden genomen.

§ 5.1.4.6.4 Geur door andere agrarische activiteiten

Artikel 5.114 (verhouding met aanvaardbaarheid)

1. Aan artikel 5.88, tweede lid, wordt voldaan als toepassing wordt gegeven aan de artikelen 5.116 tot en met 5.122.

2. Aan artikel 5.88, tweede lid, kan worden voldaan door toepassing te geven aan artikel 5.123.

Artikel 5.115 (vanaf waar de afstanden gelden)

De afstanden, bedoeld in deze subparagraaf, gelden vanaf de begrenzing van de activiteit.

Artikel 5.116 (geur opslaan van vaste mest, champost en dikke fractie -afstand)

1. Dit artikel is van toepassing op de volgende activiteiten:
   a. het houden van landbouwhuisdieren, bedoeld in artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   b. het telen van gewassen in de openlucht, bedoeld in artikel 3.209 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   c. het telen van gewassen in een gebouw, bedoeld in artikel 3.212 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   d. het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk, bedoeld in artikel 3.216 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   e. een bedrijf voor mestbehandeling als bedoeld in artikel 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. In een omgevingsplan dat het opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie, bedoeld in artikel 4.826 van het Besluit activiteiten leefomgeving, toelaat bij een activiteit als bedoeld in het eerste lid, worden de volgende afstanden in acht genomen:
   a. 100 m tussen het opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie binnen de bebouwingscontour geur, en
   b. 50 m tussen het opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie buiten de bebouwingscontour geur.

3. Een omgevingsplan dat het opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie, bedoeld in artikel 4.826 van het Besluit activiteiten leefomgeving, toelaat bij het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor, bedoeld in artikel 5.107, eerste lid, of bij het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor, bedoeld in artikel 5.110, eerste lid, bepaalt dat niet meer dan 600 m^3 vaste mest, champost of dikke fractie opgeslagen mag worden.

Artikel 5.117 (geur opslaan van gebruikt substraatmateriaal -afstand)

1. Dit artikel is van toepassing op de volgende activiteiten:
   a. op het telen van gewassen in kassen, bedoeld in artikel 3.206 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   b. het telen van gewassen in de openlucht, bedoeld in artikel 3.209 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   c. het telen van gewassen in een gebouw, bedoeld in artikel 3.212 van het Besluit activiteiten leefomgeving, en
   d. het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk, bedoeld in artikel 3.216 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. In een omgevingsplan dat het opslaan van gebruikt substraatmateriaal, bedoeld in artikel 4.839 van het Besluit activiteiten leefomgeving, toelaat bij een activiteit als bedoeld in het eerste lid, worden de volgende afstanden in acht genomen:
   a. 100 m tussen het opslaan van gebruikt substraatmateriaal en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie binnen de bebouwingscontour geur, en
   b. 50 m tussen het opslaan van gebruikt substraatmateriaal en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie buiten de bebouwingscontour geur.

Artikel 5.118 (geur opslaan kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen – afstand)

1. Dit artikel is van toepassing op de volgende activiteiten:
   a. het houden van landbouwhuisdieren, bedoeld in artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving, en
   b. het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk, bedoeld in artikel 3.216 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. In een omgevingsplan dat het opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen, bedoeld in artikel 4.832 van het Besluit activiteiten leefomgeving, toelaat bij een activiteit als bedoeld in het eerste lid, worden de volgende afstanden in acht genomen:
   a. 25 m tussen het opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie, als het opgeslagen kuilvoer of de opgeslagen vaste bijvoedermiddelen overdekt is of zijn, en
   b. 50 m tussen het opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie, als het opgeslagen kuilvoer of de opgeslagen vaste bijvoedermiddelen niet overdekt is of zijn.

3. Het tweede lid is niet van toepassing op in plastic folie verpakte veevoederbalen.

Artikel 5.119 (geur opslaan drijfmest, digestaat en dunne fractie -afstand)

1. Dit artikel is van toepassing op de volgende activiteiten:
   a. het houden van landbouwhuisdieren, bedoeld in artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   b. het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk, bedoeld in artikel 3.216 van het Besluit activiteiten leefomgeving, en
   c. een bedrijf voor mestbehandeling als bedoeld in artikel 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. In een omgevingsplan dat het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie in een mestbassin, bedoeld in artikel 4.846 van het Besluit activiteiten leefomgeving, toelaat bij een activiteit als bedoeld in het eerste lid, worden de afstanden, bedoeld in tabel 5.119 in acht genomen.

Tabel 5.119. Afstanden tussen het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie in een mestbassin en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie

Activiteit: het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie in een mestbassin	Geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie	Afstand
Als de gezamenlijke oppervlakte minder is dan 350 m^2 en de gezamenlijke inhoud ten hoogste 2.500 m^3 is	Niet functioneel verbonden met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan	50 m
	Functioneel verbonden is met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan	25 m
Als de gezamenlijke oppervlakte tussen de 350 m^2 is en de gezamenlijke inhoud ten hoogste 2.500 m^3 is	Niet functioneel verbonden met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan	100 m
	Functioneel verbonden met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan	50 m
Als de gezamenlijke oppervlakte meer is dan 750 m^2 is of de gezamenlijke inhoud meer is dan 2.500 m^3	Niet functioneel verbonden met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan	150 m
	Functioneel verbonden met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan	100 m

3. Een omgevingsplan dat het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie, bedoeld in artikel 4.846 van het Besluit activiteiten leefomgeving, toelaat bij het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor, bedoeld in artikel 5.107, eerste lid, of bij het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor, bedoeld in artikel 5.110, eerste lid, bepaalt dat omgevingsplan dat niet meer dan 2.500 m^3 en niet meer dan 750 m^2 drijfmest, digestaat of dunne fractie opgeslagen mag worden.

Artikel 5.120 (geur exploiteren mestvergistingsinstallatie – afstand)

1. Dit artikel is van toepassing op een bedrijf voor mestbehandeling als bedoeld in artikel 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. In een omgevingsplan dat het exploiteren van een mestvergistingsinstallatie, bedoeld in artikel 4.856 van het Besluit activiteiten leefomgeving, toelaat bij een activiteit als bedoeld in het eerste lid, worden de volgende afstanden in acht genomen:
   a. 100 m tussen het exploiteren van een mestvergistingsinstallatie en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie binnen de bebouwingscontour geur, en
   b. 50 m tussen het exploiteren van een mestvergistingsinstallatie en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie buiten de bebouwingscontour geur.

Artikel 5.121 (geur composteren of opslaan van groenafval – afstand)

1. Dit artikel is van toepassing op de volgende activiteiten:
   a. het houden van landbouwhuisdieren, bedoeld in artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   b. op het telen van gewassen in kassen, bedoeld in artikel 3.206 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   c. het telen van gewassen in de openlucht, bedoeld in artikel 3.209 van het Besluit activiteiten leefomgeving,

d. het telen van gewassen in een gebouw, bedoeld in artikel 3.212 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
e. het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk, bedoeld in artikel 3.216 van het Besluit activiteiten leefomgeving, en
f. het onderhoud van de openbare ruimte, bedoeld in artikel 3.247 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. In een omgevingsplan dat het composteren of opslaan van groenafval, bedoeld in artikel 4.870 van het Besluit activiteiten leefomgeving, toelaat bij een activiteit als bedoeld in het eerste lid, worden de volgende afstanden in acht genomen:
   a. 100 m tussen het composteren of opslaan van groenafval en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie binnen de bebouwingscontour geur, en
   b. 50 m tussen het composteren of opslaan van groenafval en een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie buiten de bebouwingscontour geur.

Artikel 5.122 (andere afstand bij bestaande situatie)

1. Dit artikel is van toepassing op het opslaan van vaste mest of champost, bedoeld in artikel 5.116, het opslaan van substraatmateriaal, bedoeld in artikel 5.117, het opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen, bedoeld in artikel 5.118, en het composteren van groenafval, bedoeld in 5.121, als:
   a. de afstand tussen de begrenzing van de activiteit en de dichtstbijzijnde gevel van een geurgevoelig gebouw op 1 januari 2013 kleiner was dan de afstand, bedoeld in 5.116, 5.117, 5.118 of 5.121,
   b. het opslaan al voor 1 januari 2013 plaatsvond, en
   c. verplaatsing van de opslagvoorziening redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

2. Dit artikel is ook van toepassing op het opslaan van drijfmest of digestaat in een mestbassin, bedoeld in artikel 5.119, als:
   a. de afstand tussen het mestbassin en de dichtstbijzijnde gevel van een geurgevoelig gebouw op 1 januari 2013 kleiner was dan de afstand, bedoeld in artikel 5.119,
   b. het mestbassin voor 1 januari 2013 is opgericht, en
   c. verplaatsing van het mestbassin redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

2. In afwijking van de artikelen 5.116, 5.117, 5.118, 5.119 of 5.121, wordt in een omgevingsplan als bedoeld in het eerste of tweede lid:
   a. de feitelijke toegestane afstand tussen de begrenzing van de activiteit en de dichtstbijzijnde gevel van een geurgevoelig gebouw die gold op 1 januari 2013 in acht genomen, en
   b. bepaalt dat omgevingsplan dat maatregelen of voorzieningen getroffen moeten worden die tot gevolg hebben dat de geur aanvaardbaar is.

Artikel 5.123 (flexibiliteit – afwijken van afstanden)

In een omgevingsplan kan een afstand in acht worden genomen die korter of langer is dan de afstand, bedoeld in de artikelen 5.116 tot en met 5.121.

§ 5.1.5 Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed

§ 5.1.5.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.124 (eerbiedigende werking)

De bepaling in paragraaf 5.1.5.2 is niet van toepassing voor zover activiteiten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet betreft, al rechtmatig op een locatie worden verricht of toegestaan zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepaling.

§ 5.1.5.2 Kust

Artikel 5.125 (behoud vrije horizon)

Een omgevingsplan laat geen activiteiten toe die een belemmering vormen voor het uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee.

§ 5.1.5.3 Waddenzee en waddengebied

[Gereserveerd]

§ 5.1.5.4 Ladder voor duurzame verstedelijking

[Gereserveerd]

§ 5.1.5.5 Cultureel erfgoed en werelderfgoed

Artikel 5.126 (behoud cultureel erfgoed)

1. In een omgevingsplan wordt rekening gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed, met inbegrip van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten.

2. Met het oog op het belang van het behoud van cultureel erfgoed worden in een omgevingsplan in ieder geval regels gesteld ter bescherming van daarvoor in aanmerking komend cultureel erfgoed, waarbij rekening wordt gehouden met de volgende beginselen:
   a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van op grond van het omgevingsplan beschermde monumenten en archeologische monumenten,
   b. het voorkomen van verplaatsing van op grond van het omgevingsplan beschermde monumenten of een deel daarvan, tenzij dit dringend vereist is voor het behoud van die monumenten,
   c. het bevorderen van het gebruik van monumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden,
   d. het voorkomen van aantasting van:
      1°. de omgeving van rijksmonumenten, voorbeschermde rijksmonumenten en monumenten die op grond van het omgevingsplan zijn beschermd, voor zover die monumenten daardoor worden ontsierd of beschadigd, en
      2°. het karakter van in het omgevingsplan beschermde stads- of dorpsgezichten of beschermde cultuurlandschappen door de sloop van bestaande gebouwen, de bouw van nieuwe gebouwen of andere belangrijke veranderingen, en
   e. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

3. In het belang van de archeologische monumentenzorg kunnen in een omgevingsplan ook:
   a. regels worden gesteld over eisen aan onderzoek naar de archeologische waarde van een locatie of aan de wijze van het verrichten van opgravingen of archeologische begeleiding van andere activiteiten die tot bodemverstoring leiden, en
   b. gevallen worden aangewezen waarin kan worden afgezien van onderzoek naar de archeologische waarde van een locatie of het opleggen van plichten met die strekking.

4. Als in een omgevingsplan regels worden gesteld over het verrichten van archeologisch onderzoek, bepaalt het omgevingsplan dat deze regels niet van toepassing zijn op activiteiten met een oppervlakte van minder dan 100 m^2.

5. In afwijking van het vierde lid kan in een omgevingsplan een andere oppervlakte worden vastgesteld.

Artikel 5.127 (behoud werelderfgoed)

In het omgevingsplan wordt rekening gehouden met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed.

§ 5.1.6 Behoud van ruimte voor toekomstige functies

§ 5.1.6.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.128 (eerbiedigende werking)

De bepalingen in de paragrafen 5.1.6.2 en 5.1.6.3 zijn niet van toepassing voor zover activiteiten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet betreft, al rechtmatig op een locatie worden verricht of toegestaan zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepalingen.

§ 5.1.6.2 Autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen

Artikel 5.129 (aanwijzing reserveringsgebieden autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen)

1. Reserveringsgebieden voor de uitbreiding of aanleg van een autoweg, autosnelweg of hoofdspoorweg zijn de locaties, zoals aangewezen bij ministeriële regeling en waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

2. De breedte van een reserveringsgebied voor de uitbreiding van een autoweg of autosnelweg wordt gemeten vanaf de buitenste kantstreep en bedraagt ten hoogste:
   a. 34 m aan weerszijden van de weg voor de mogelijke uitbreiding met één rijstrook per rijrichting,
   b. 38 m aan weerszijden van de weg voor de mogelijke uitbreiding met twee rijstroken per rijrichting,
   c. 41 m aan weerszijden van de weg voor de mogelijke uitbreiding met drie rijstroken per rijrichting, of
   d. 45 m aan weerszijden van de weg voor de mogelijke uitbreiding met vier rijstroken per rijrichting.

Artikel 5.130 (geen bouwactiviteiten)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een reserveringsgebied voor de uitbreiding of aanleg van een autoweg, autosnelweg of hoofdspoorweg, laat het omgevingsplan geen bouwactiviteiten toe.

2. Het eerste lid geldt niet voor een bouwactiviteit die betrekking heeft op een bouwwerk dat wordt toegelaten voor een periode van ten hoogste vijf jaar.

§ 5.1.6.3 Buisleidingen van nationaal belang

Artikel 5.131 (buisleiding van nationaal belang)

Deze paragraaf is van toepassing op buisleidingen, anders dan een buisleiding voor het vervoer van stoffen in verband met het opsporen of winnen van delfstoffen, die deel uitmaken van een provinciegrensoverschrijdend netwerk van buisleidingen dat is bestemd of wordt gebruikt voor vervoer over lange afstand van:
a. aardgas, als de buisleiding een uitwendige diameter heeft van ten minste 45,7 cm en een druk van ten minste 4.000 kPa, of
b. stoffen of producten als bedoeld in artikel 3.101, eerste lid, onder b, c en d, van het Besluit activiteiten leefomgeving als de buisleiding een diameter en druk heeft als bedoeld in die onderdelen.

Artikel 5.132 (aanwijzing reserveringsgebieden buisleidingen van nationaal belang)

1. Reserveringsgebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang zijn de locaties, zoals aangewezen bij ministeriële regeling en waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd. De breedte van een reserveringsgebied bedraagt ten hoogste 70 m, met uitzondering van een reserveringsgebied dat een rijkswater kruist.

2. Aan weerszijden van een reserveringsgebied ligt een zoekgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang met een breedte van 250 m, gemeten vanaf de buitenste begrenzing van het reserveringsgebied.

Artikel 5.133 (nadere uitwerking ligging reserveringsgebied)

In een omgevingsplan kan de ligging van een reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang nader worden uitgewerkt, mits het reserveringsgebied:
a. blijft binnen het zoekgebied, bedoeld in artikel 5.132, tweede lid,
b. aansluit op het reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang in de naastliggende gemeenten, en
c. een breedte heeft die gelijk is aan de breedte die dat reserveringsgebied over het grootste deel van het gebied heeft.

Artikel 5.134 (geen belemmeringen voor aanleg van buisleidingen)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een reserveringsgebied voor de aanleg van

buisleidingen van nationaal belang als bedoeld in artikel 5.132, eerste lid of een reserveringsgebied waarvan de ligging nader is uitgewerkt als bedoeld in artikel 5.133, laat het omgevingsplan geen activiteiten toe die een belemmering kunnen vormen voor de aanleg van een buisleiding van nationaal belang.

2. Als belemmeringen worden in ieder geval aangemerkt:
   a. bouwactiviteiten, met uitzondering van het bouwen van een bouwwerk dat noodzakelijk is voor de aanleg, het onderhoud of de instandhouding van een buisleiding van nationaal belang,
   b. de aanleg van een verharde weg of een verhard pad of een spoorweg in de lengterichting van het reserveringsgebied,
   c. de aanleg van een watergang in de lengterichting van het reserveringsgebied,
   d. de aanleg van een waterkering of een daaraan grenzend gebied waar ter bescherming van de kering regels gelden over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor die kering in de lengterichting van het reserveringsgebied,
   e. de aanleg van een buisleiding, anders dan een buisleiding van nationaal belang, of een ondergrondse hoogspanningsverbinding of ondergronds leidingstelsel in de lengterichting van het reserveringsgebied,
   f. het bebossen, en
   g. het gebruik als stortplaats voor afvalstoffen of permanente opslag van grond of andere stoffen of zaken.

Artikel 5.135 (aanleg buisleiding van nationaal belang)

1. Een omgevingsplan laat de aanleg van een buisleiding van nationaal belang alleen toe:
   a. binnen een reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang als bedoeld in artikel 5.132, eerste lid of een reserveringsgebied waarvan de ligging nader is uitgewerkt als bedoeld in artikel 5.133, en
   b. op een wijze dat de buisleiding zich ten minste 5 m vanaf de buitenste begrenzing van het reserveringsgebied bevindt, gemeten vanuit het hart van de buisleiding.

2. Het eerste lid is niet van toepassing als het begin- of eindpunt van een buisleiding buiten een reserveringsgebied ligt en de buisleiding een zoveel mogelijk rechtstreekse verbinding legt tussen het reserveringsgebied en dat begin- of eindpunt.

§ 5.1.6.4 Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Artikel 5.136 (aanwijzing aanleggebieden Maasvlakte 2 en compensatie)

1. Het aanleggebied voor Maasvlakte 2 is de locatie in de Noordzee direct ten westen van en aansluitend op de voormalige, op 20 november 2006 bestaande kust ter hoogte van het Rotterdamse havengebied, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

2. Het aanleggebied voor compensatie van open droog duin en natte duinvallei is de locatie, bekend als het Natura 2000-gebied Spanjaards Duin, gelegen langs de Delflandse kust ter hoogte van 's-Gravenzande, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

3. Het aanleggebied voor compensatie van zeenatuur is de locatie in de Voordelta, bestaande uit het ondiepe zeegedeelte van de Zeeuwse en Zuid-Hollandse Delta ter grootte van een gebied van circa 40.000 ha, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 5.137 (functies aanleggebied Maasvlakte 2)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het aanleggebied voor Maasvlakte 2, kan het omgevingsplan voor een grondoppervlakte van ten hoogste 1.000 ha netto uitgeefbaar terrein de functie haven- en industrieterrein toedelen.

2. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het aanleggebied voor Maasvlakte 2, laat het omgevingsplan voor locaties waaraan de functie haven- en industrieterrein is toegedeeld, geen andere activiteiten toe dan deep sea gebonden en direct daaraan gerelateerde activiteiten, tenzij sprake is van bijzondere omstandigheden.

Artikel 5.138 (geen belemmeringen voor aanleg en ontwikkeling natuur)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het aanleggebied voor compensatie van open droog duin en natte duinvallei, laat het omgevingsplan geen activiteiten toe die een belemmering kunnen vormen voor de aanleg en ontwikkeling van 100 ha duin.

2. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het aanleggebied voor compensatie van zeenatuur, laat het omgevingsplan geen activiteiten toe die een belemmering kunnen vormen voor de aanleg en ontwikkeling van 31.250 ha zeenatuur.

Artikel 5.139 (aanwijzing natuur- en recreatiegebieden)

1. Het openbaar toegankelijke natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde is de locatie bekend als het Buijtenland van Rhoon, gelegen in de gemeente Albrandswaard, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

2. Het openbaar toegankelijke natuur- en recreatiegebied Schiebroekse en Zuidpolder is de locatie bekend als de Vlinderstrik, gelegen aan de noordzijde van de gemeente Rotterdam, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

3. Het openbaar toegankelijke natuur- en recreatiegebied Schiezone is de locatie gelegen aan de noordzijde van de gemeente Rotterdam, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 5.140 (natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde, laat het omgevingsplan alleen toe:
   a. hoogwaardige akkernatuur en openluchtrecreatie,
   b. agrarische activiteiten, voor zover deze bijdragen aan hoogwaardige akkernatuur en openluchtrecreatie,
   c. aanwezige landschappelijke of cultuurhistorische elementen, en
   d. leidingen voor telecommunicatie of het transport van gassen, vloeistoffen of elektriciteit.

2. In afwijking van het eerste lid kan een omgevingsplan ter plaatse van het natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde aan een locatie een functie toedelen die overeenkomt met de bestemming die gold vóór 30 december 2011, als op die datum:
   a. al één of meer gebouwen op die locatie aanwezig waren,
   b. voor het oprichten van een gebouw op die locatie een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk was verleend, of
   c. een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in onderdeel b was ingediend en deze vergunning na die datum is verleend.

Artikel 5.141 (natuur- en recreatiegebied Schiebroekse en Zuidpolder)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het natuur- en recreatiegebied Schiebroekse en Zuidpolder, deelt het omgevingsplan voor een totale grondoppervlakte van circa 100 ha de functie natuur en recreatie toe en stelt het regels over het gebruik daarvan.

Artikel 5.142 (natuur- en recreatiegebied Schiezone)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het natuur- en recreatiegebied Schiezone deelt het omgevingsplan voor een totale grondoppervlakte van circa 50 ha de functie natuur en recreatie toe en stelt het regels over het gebruik daarvan.

§ 5.1.6.5 Parallelle Kaagbaan

Artikel 5.143 (aanwijzing reserveringsgebied parallelle Kaagbaan)

Het reserveringsgebied parallelle Kaagbaan is de locatie in de gemeente Haarlemmermeer ten zuiden van de Kaagbaan en tegen Schiphol-Rijk aan, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 5.144 (beperkingen reserveringsgebied parallelle Kaagbaan)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het reserveringsgebied parallelle Kaagbaan, deelt het omgevingsplan geen andere functies toe en laat dat plan geen andere activiteiten toe dan de functies en activiteiten die waren toegestaan vóór 1 februari 2014.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op:
   a. de aanleg van een weg volgens het tracé de Boerenlandvariant, bedoeld in de mededeling over de Overeenkomst voorwaarden aanleg Boerenlandvariant N201, en

b. tijdelijke functies en activiteiten die worden toegedeeld respectievelijk toegelaten tot uiterlijk 1 januari 2024.

§ 5.1.7 Behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten

§ 5.1.7.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.145 (eerbiedigende werking)

De bepalingen in de paragrafen 5.1.7.2, 5.1.7.3, met uitzondering van de artikelen 5.153 en 5.155, en 5.1.7.4, zijn niet van toepassing voor zover activiteiten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet betreft, al rechtmatig op een locatie worden verricht of toegestaan zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van die bepalingen.

§ 5.1.7.2 Landsverdediging en nationale veiligheid

Artikel 5.146 (aanwijzing militaire terreinen en terreinen met een militair object)

1. Militaire terreinen en terreinen met een militair object, zijn de locaties, genoemd in bijlage XV, onder A, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

2. Onveilige gebieden bij militaire schietbanen zijn de locaties, genoemd in bijlage XV, onder B, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

3. Gebieden waar bouwwerken een militaire zend- en ontvangstinstallatie kunnen verstoren zijn de locaties, genoemd in bijlage XV, onder C, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

4. Gebieden waar zich een militaire laagvliegroute voor jacht- en transportvliegtuigen bevindt, zijn de locaties, genoemd in bijlage XV, onder D, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

5. Gebieden waar bouwwerken het radarbeeld kunnen verstoren, zijn de locaties binnen een straal van 75 km rondom de radarstations, genoemd in bijlage XV, onder E, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 5.147 (geen belemmeringen voor militaire terreinen en objecten)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een militair terrein of terrein met een militair object als bedoeld in artikel 5.146, eerste lid, laat het omgevingsplan geen activiteiten toe die het gebruik van dat terrein of object kunnen belemmeren.

Artikel 5.148 (geen belemmeringen voor oefen- en schietgebieden)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een onveilig gebied bij een militaire schietbaan als bedoeld in artikel 5.146, tweede lid, laat het omgevingsplan geen activiteiten toe die het gebruik van dat gebied als oefen- en schietgebied kunnen belemmeren.

Artikel 5.149 (geen belemmeringen voor militaire zend- en ontvangstinstallaties)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een gebied waar bouwwerken een militaire zend- en ontvangstinstallatie kunnen verstoren als bedoeld in artikel 5.146, derde lid, laat het omgevingsplan het bouwen van bouwwerken met een hoogte van meer dan 22 m vanaf het maaiveld niet toe.

Artikel 5.150 (geen belemmeringen voor laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een gebied waar zich een laagvliegroute voor jacht- en transportvliegtuigen bevindt als bedoeld in artikel 5.146, vierde lid, laat het omgevingsplan het bouwen van bouwwerken met een hoogte van meer dan 40 m vanaf het maaiveld niet toe.

Artikel 5.151 (geen belemmeringen voor radarbeeld)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een gebied waar bouwwerken het bereik van

een radar kunnen verstoren als bedoeld in artikel 5.146, vijfde lid, laat het omgevingsplan niet toe dat:
a. binnen een straal van 15 km vanaf de radar bouwwerken worden gebouwd die de maximale hoogte van bouwwerken, bedoeld in de tabel in bijlage XV, onder E, overschrijden, en
b. binnen een straal van 15 tot 75 km vanaf de radar bouwwerken, zijnde windturbines worden gebouwd met een tiphoogte die de maximale hoogte van windturbines, bedoeld in de tabel in bijlage XV, onder E, overschrijden.

2. Als op een locatie meerdere gebieden als bedoeld in het eerste lid, onder b, elkaar overlappen, is de laagste hoogte bepalend.

3. In een omgevingsplan kunnen regels worden gesteld die ertoe strekken dat met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit bouwwerken respectievelijk windturbines kunnen worden opgericht die hoger zijn dan de maximale hoogte, bedoeld in het eerste lid, als die bouwwerken of windturbines geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor het radarbeeld.

§ 5.1.7.3 Elektriciteitsvoorziening

Artikel 5.152 (aanwijzing locaties voor elektriciteitsvoorziening)

1. Locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking met een of meer elektriciteitsproductie-installaties met een gezamenlijk vermogen van ten minste 500 MW en de daarmee verbonden werken en infrastructuur, kernenergiecentrales en elektriciteitsproductie-installaties die elektriciteit opwekken door windenergie, zijn de locaties, genoemd in bijlage XVI, onder A, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

2. Locaties voor een kernenergiecentrale zijn de locaties, genoemd in bijlage XVI, onder B, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

3. Locaties voor een hoogspanningsverbinding met een spanning van ten minste 220 kV zijn de tracés tussen de locaties, genoemd in bijlage XVI, onder C, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd en de tracés tussen een locatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking en het hoogspanningsnet met een spanning van ten minste 220 kV.

Artikel 5.153 (waarborging locaties grootschalige elektriciteitsopwekking)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een locatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking, laat het omgevingsplan grootschalige elektriciteitsopwekking toe, voorziet het omgevingsplan in voldoende ruimte daarvoor en bevat het omgevingsplan geen regels die het gebruik van de installaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking beperken.

Artikel 5.154 (waarborging locaties kernenergiecentrale)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een locatie voor een kernenergiecentrale en het gebied binnen een straal van één km rondom die locatie, laat het omgevingsplan niet toe:
a. het bouwen van gebouwen met een woonfunctie, wanneer als gevolg daarvan het aantal inwoners in het gebied meer dan 5.000 zal bedragen, en
b. het bouwen of de realisatie van andere kwetsbare of zeer kwetsbare gebouwen of kwetsbare locaties, met uitzondering van een kernenergiecentrale op de locatie en kwetsbare of zeer kwetsbare gebouwen of kwetsbare locaties die naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk zijn voor het gebied of voor een binnen het gebied toegelaten activiteit.

Artikel 5.155 (waarborging hoogspanningsverbinding)

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een locatie voor een hoogspanningsverbinding bevat het omgevingsplan het tracé van die hoogspanningsverbinding en laat het omgevingsplan het gebruik als hoogspanningsverbinding en de daarmee verbonden schakel- en transformatorstations en andere voor die hoogspanningsverbinding noodzakelijke hulpmiddelen toe.

2. Een omgevingsplan wijst geen ander tracé voor hoogspanningsverbindingen met een spanning van ten minste 220 kV aan.

3. In afwijking van het tweede lid kan het omgevingsplan een ander tracé voor de hoogspanningsverbinding aanwijzen, mits:
a. de hoogspanningsverbinding als zodanig in het omgevingsplan wordt gehandhaafd,

b. het gewijzigde tracé aansluit op het tracé voor de hoogspanningsverbinding in de naastliggende gemeenten, en
c. de wijziging geen nadelige gevolgen heeft voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet die onevenredig zijn in verhouding tot het belang dat met de wijziging van het tracé wordt gediend.

4. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op het gewijzigde tracé.

§ 5.1.7.4 Rijksvaarwegen

Artikel 5.156 (aanwijzing vrijwaringsgebieden rijksvaarwegen)

Een rijkswater, uitgezonderd de Noordzee, de Waddenzee, de Westerschelde en het IJsselmeer, dat een vaarweg is, heeft aan weerszijden van die vaarweg een vrijwaringsgebied met een breedte die afhankelijk is van de afmetingen van het scheepvaartverkeer op de vaarweg, maar die ten hoogste 50 m bedraagt en waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 5.157 (voorkomen belemmeringen scheepvaart)

Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op een rijkswater als bedoeld in artikel 5.156 dat een vaarweg is of een vrijwaringsgebied als bedoeld in dat artikel, wordt rekening gehouden met het belang van het voorkomen van belemmeringen voor:
a. de vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart in de breedte, hoogte en diepte,
b. de zichtlijnen van de bemanning en de op het schip aanwezige navigatieapparatuur voor de scheepvaart,
c. het contact van de scheepvaart met bedienings- en begeleidingsobjecten,
d. de toegankelijkheid van de vaarweg voor hulpdiensten, en
e. het uitvoeren van beheer en onderhoud van de vaarweg.

§ 5.1.7.5 Communicatie-, navigatie- en randapparatuur voor de burgerluchtvaart

[Gereserveerd]

§ 5.1.8 Bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen

Artikel 5.158 (toegankelijkheid openbare buitenruimte)

Voor zover een omgevingsplan voorziet in nieuwe ontwikkelingen met gevolgen voor de inrichting van de openbare buitenruimte, wordt in het omgevingsplan rekening gehouden met het bevorderen van de toegankelijkheid van die openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking.

Afdeling 5.2 Instructieregels over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving

Artikel 5.159 (voorkomen belemmeringen gebruik en beheer hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen)

In een omgevingsplan dat van toepassing is op de hoofdspoorweginfrastructuur of op een weg in beheer bij het Rijk worden geen regels gesteld die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van die infrastructuur belemmeren.

Artikel 5.160 (instructieregel lokale spoorwegen binnen vervoerregio's)

1. Dit artikel is van toepassing op lokale spoorwegen binnen de op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 aangewezen gebieden.

2. In het omgevingsplan wordt de geometrisch begrenzing vastgelegd van het beperkingengebied waarbinnen het vergunningsvereiste voor een beperkingengebiedactiviteit geldt volgens de aanwijzing van dit gebied op grond van artikel 12 van de Wet lokaal spoor door het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam als bedoeld in artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000.

Artikel 5.161 (waarborgen kwaliteit industrieel afvalwater in openbaar vuilwaterriool)

Als voor een lozing van industrieel afvalwater als bedoeld in de richtlijn stedelijk afvalwater op het openbaar vuilwaterriool geen regel als bedoeld in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving geldt of deze niet in hoofdstuk 3 van dat besluit als vergunningplichtig is

aangewezen, laat een omgevingsplan die lozing alleen toe als wordt voldaan aan de eisen van bijlage I, afdeling C, bij die richtlijn.

Afdeling 5.3 Ontheffing

Artikel 5.162 (ontheffing instructieregels omgevingsplan)

Onze Minister, in voorkomend geval in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, kan op verzoek van het college van burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van de regels in de paragrafen 5.1.3.3, 5.1.3.4, 5.1.3.5, 5.1.3.6, 5.1.5.2, 5.1.6 en 5.1.7 en van artikel 5.159.

HOOFDSTUK 6 WATERSCHAPSVERORDENINGEN

Artikel 6.1 (instructieregel lozingen)

Voor zover in een waterschapsverordening regels worden gesteld over een lozingsactiviteit op een krw-oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het waterschap, neemt het waterschapsbestuur de eisen van artikel 10, en artikel 11, derde lid, aanhef en onder g, van de kaderrichtlijn water in acht.

HOOFDSTUK 7 OMGEVINGSVERORDENINGEN

Afdeling 7.1 Instructieregels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Artikel 7.1 (algemeen)

Afdeling 5.1 is van overeenkomstige toepassing op een omgevingsverordening, voor zover deze een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels bevat.

Afdeling 7.2 Instructieregels met het oog op het behoud van werelderfgoed en cultureel erfgoed

Artikel 7.2 (aanwijzing en begrenzing van werelderfgoed en erfgoed op de Voorlopige Lijst werelderfgoed)

1. Droogmakerij de Beemster is de locatie bekend als de polder De Beemster, gelegen op het grondgebied van de provincie Noord-Holland, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

2. Stelling van Amsterdam is de locatie bekend als de vroegere verdedigingslinie rondom Amsterdam, gelegen op het grondgebied van de provincies Noord-Holland en Utrecht, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

3. Nieuwe Hollandse Waterlinie is de locatie bekend als de vroegere verdedigingslinie Nieuwe Hollandse Waterlinie, die van Muiden naar Woudrichem loopt en eindigt bij Werkendam en die is gelegen op het grondgebied van de provincies Noord-Holland, Utrecht, Gelderland, Zuid-Holland en Noord-Brabant, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

4. Romeinse Limes is de locatie bekend als een reeks van archeologische monumenten van de vroegere Romeinse rijksgrens, die van Katwijk aan Zee tot de grens met Duitsland loopt over het grondgebied van de provincies Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Artikel 7.3 (kernkwaliteiten)

1. Kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed, bedoeld in artikel 7.2, zijn de in bijlage XVII in hoofdlijnen beschreven essentiële landschappelijke en cultuurhistorische kenmerken van die erfgoederen.

2. Bij omgevingsverordening worden de kernkwaliteiten nader uitgewerkt.

3. Bij omgevingsverordening worden in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed regels gesteld over omgevingsplannen, over regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, van de wet en projectbesluiten als bedoeld in artikel 2.23, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de

wet, die in ieder geval inhouden dat geen activiteiten worden toegelaten die de kernkwaliteiten aantasten.

Afdeling 7.3 Instructieregels met het oog op natuurbescherming

Artikel 7.4 (toepassingsbereik)

De artikelen 7.5 tot en met 7.7 zijn niet van toepassing op de rijkswateren, genoemd in bijlage II, onder 1, onder A, bij het Omgevingsbesluit, het Lauwersmeer, het Veerse meer, het Vuile Gat in het Haringvliet en de zeegeul naar het Haringvliet, genaamd het Slijkgat, met uitzondering van de uiterwaarden van de tot de rijkswateren behorende rivieren en de Brabantse, Dordtsche en Sliedrechtse Biesbosch.

Artikel 7.5 (aanwijzing en begrenzing natuurnetwerk Nederland)

1. Bij of krachtens omgevingsverordening worden de gebieden die het natuurnetwerk Nederland, bedoeld in artikel 1.12, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, vormen, aangewezen en wordt de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd.

2. De militaire terreinen OT De Haar, OT De Vlasakkers, OT Havelte West, OT Leusderheide, OT Marnewaard, OT Oirschotse Heide, bedoeld in bijlage XV, onder A, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd, maken geen deel uit van het natuurnetwerk Nederland.

Artikel 7.6 (wezenlijke kenmerken en waarden)

1. Bij of krachtens omgevingsverordening worden de wezenlijke kenmerken en waarden vastgesteld van de gebieden, bedoeld in artikel 7.5, eerste lid.

2. De wezenlijke kenmerken en waarden, waartoe ook potentiële natuurwaarden en de daarvoor vereiste bodem- en watercondities kunnen behoren, worden bepaald met inachtneming van in ieder geval de doelstellingen, genoemd in artikel 1.12, eerste lid, aanhef en onder a, b en c, van de Wet natuurbescherming.

Artikel 7.7 (beschermingsregime)

1. Bij omgevingsverordening worden in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk Nederland regels gesteld over omgevingsplannen, over regels als bedoeld in artikel 5.19, eerste lid, van de wet, en over projectbesluiten als bedoeld in artikel 2.23, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de wet.

2. De regels in de omgevingsverordening verzekeren onder meer dat de kwaliteit en oppervlakte van het natuurnetwerk Nederland niet achteruitgaan, dat de samenhang tussen de gebieden van het natuurnetwerk wordt behouden en dat, als binnen het natuurnetwerk activiteiten worden toegelaten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor de wezenlijke kenmerken of waarden van het natuurnetwerk, deze gevolgen tijdig worden gecompenseerd, zodanig dat de kwaliteit, oppervlakte en samenhang van het natuurnetwerk behouden blijven.

3. Over militaire terreinen of terreinen met een militair object als bedoeld in artikel 5.146, eerste lid, binnen het natuurnetwerk Nederland worden bij omgevingsverordening alleen regels gesteld die verzekeren dat tijdige compensatie plaatsvindt van de nadelige gevolgen voor het natuurnetwerk door terreinverharding en bouwactiviteiten op die terreinen.

Afdeling 7.4 Instructieregels over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving

Artikel 7.8 (voorkomen belemmeringen gebruik en beheer hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen)

In een omgevingverordening worden geen regels gesteld die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur of een weg in beheer bij het Rijk belemmeren.

Artikel 7.9 (lokale spoorwegen buiten vervoerregio's)

1. Dit artikel is van toepassing op lokale spoorwegen buiten de op grond van artikel 20, derde lid, van

de Wet personenvervoer 2000 aangewezen gebieden.

2. In een omgevingsverordening worden de beperkingengebieden met betrekking tot lokale spoorwegen aangewezen en de geometrische begrenzing daarvan vastgelegd.

Artikel 7.10 (stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden)

1. In een omgevingsverordening worden in ieder geval regels gesteld over:
   a. het voorkomen of beperken van geluidbelasting in bij de verordening aangewezen gebieden, en
   b. het beschermen van de kwaliteit van het grondwater vanwege de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden.

2. In een omgevingsverordening worden geen regels gesteld over het voorkomen of beperken van geluidbelasting bij een militaire schietbaan, genoemd in bijlage XV, onder B, waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd.

Afdeling 7.5 Instructieregels over de provinciale beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit

Artikel 7.11 (instructieregel omgevingsverordening beoordeling milieubelastende activiteit)

Op het stellen van regels in de omgevingsverordening als bedoeld in artikel 5.19, tweede lid, van de wet over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit is artikel 4.22, tweede lid, van de wet van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 7.6 Instructieregels over de provinciale beoordelingsregels voor een afwijkactiviteit

[Gereserveerd]

Afdeling 7.7 Ontheffing

Artikel 7.12 (ontheffing instructieregels omgevingsverordening)

Onze Minister, in voorkomend geval in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, kan op verzoek van gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de regels in de paragrafen 5.1.3.3, 5.1.3.4, 5.1.3.5, 5.1.3.6, 5.1.5.2, 5.1.6 en 5.1.7 en van artikel 7.8.

HOOFDSTUK 8 OMGEVINGSVERGUNNINGEN

Afdeling 8.1 Omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot infrastructuur

[Gereserveerd]

Afdeling 8.2 Omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot infrastructuur

Artikel 8.1 (toepassingsbereik en oogmerk)

1. Deze afdeling heeft betrekking op beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een:
   a. weg in beheer bij het Rijk, als bedoeld in hoofdstuk 8 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   b. spoorweg, als bedoeld in hoofdstuk 9 van dat besluit,
   c. luchthaven, als bedoeld in hoofdstuk 10 van dat besluit, en
   d. mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, als bedoeld in paragraaf 7.2.4 van dat besluit.

2. Deze afdeling is opgenomen met het oog op het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten.

Artikel 8.2 (beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit)

1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:
   a. een weg,
   b. een spoorweg,
   c. een luchthaven, of
   d. een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk,

wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van het behoeden van de staat en werking van dat werk of object.

2. Tot belang van het behouden van de staat en werking van dat werk of object behoort voor de in het eerste lid, onder a en b genoemde werken en objecten ook het belang van verruiming of wijziging daarvan.

Artikel 8.3 (afbakening maatwerk)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg in beheer bij het Rijk is op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning artikel 8.13 van het Besluit activiteiten leefomgeving van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 8.3 Omgevingsvergunning bouwactiviteit

[Gereserveerd]

Afdeling 8.4 Omgevingsvergunning mijnbouwactiviteit

Artikel 8.4 (toepassingsbereik en oogmerk)

Deze afdeling heeft betrekking op mijnbouwactiviteiten als bedoeld in paragraaf 7.2.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving en is opgenomen met het oog op het waarborgen van de veiligheid en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Artikel 8.5 (beoordelingsregels mijnbouwactiviteit)

1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een mijnbouwactiviteit die betreft het plaatsen van een mijnbouwinstallatie, met inbegrip van het om die installatie gelegen beperkingengebied, in:
   a. een gebied dat wordt gebruikt als oefen- en schietgebied zoals bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.21 van de wet is aangewezen, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van de landsverdediging en de veiligheid,
   b. een gebied dat druk wordt bevaren en dat bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.21 van de wet is aangewezen, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van de scheepvaart en de veiligheid.

2. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een mijnbouwactiviteit die betreft het verrichten van verkenningsonderzoek in of boven de delen van:
   a. de territoriale zee en de exclusieve economische zone die worden gebruikt als ankergebieden nabij aanloophavens en die bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.21 van de wet zijn aangewezen, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van de scheepvaart en de veiligheid,
   b. oppervlaktewateren die worden gebruikt als oefen- en schietgebied en die bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.21 van de wet zijn aangewezen, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van de landsverdediging en de veiligheid.

Artikel 8.6 (afbakening maatwerk)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een mijnbouwactiviteit in een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk zijn op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning de artikelen 6.14 en 7.14 van het Besluit activiteiten leefomgeving van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 8.5 Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

§ 8.5.1 Beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

§ 8.5.1.1 Algemene beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

Artikel 8.7 (toepassingsbereik en oogmerk)

Deze afdeling is van toepassing op vergunningplichtige milieubelastende activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving en is opgenomen met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.

Artikel 8.8 (aanwijzing milieubelastende activiteiten vanwege Wet bibob)

Als milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 5.31, eerste lid, van de wet, worden aangewezen milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b, van de wet.

Artikel 8.9 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit algemeen)

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een milieubelastende activiteit, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als wordt voldaan aan de volgende criteria:
   a. milieuverontreiniging door die activiteit wordt geïntegreerd voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, beperkt,
   b. emissies in de lucht, het water en de bodem en het ontstaan van afval door die activiteit worden voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, beperkt om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken,
   c. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen,
   d. de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast,
   e. er wordt geen significante milieuverontreiniging veroorzaakt,
   f. energie wordt doelmatig gebruikt,
   g. de nodige maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen van ongevallen te beperken, en
   h. bij de definitieve beëindiging van de milieubelastende activiteit worden de nodige maatregelen getroffen om elk risico van milieuverontreiniging door de activiteit voor het terrein waarop de activiteit werd verricht of was gevestigd, te voorkomen of te beperken, voor zover dat nodig is om dat terrein weer geschikt te maken voor toekomstig gebruik.

2. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt rekening gehouden met de artikelen 10.14 en 10.29a van de Wet milieubeheer.

3. Bij de beoordeling of de milieubelastende activiteit waarvoor een aanvraag is ingediend, voldoet aan het criterium, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder e, wordt bij het bepalen of sprake is van significante milieuverontreiniging in ieder geval rekening gehouden met het omgevingsplan, omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening.

4. Bij de beoordeling of de milieubelastende activiteit waarvoor een aanvraag is ingediend, voldoet aan de criteria, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a tot en met e, wordt ook rekening gehouden met de informatiedocumenten, bedoeld in bijlage XVIII, onder B.

Artikel 8.10 (bepalen beste beschikbare technieken)

1. Bij de beoordeling of de milieubelastende activiteit waarvoor een aanvraag is ingediend voldoet aan het criterium, bedoeld in artikel 8.9, eerste lid, aanhef en onder d, wordt bij het bepalen van de beste beschikbare technieken, rekening gehouden met de BBT-conclusies en informatiedocumenten, bedoeld in bijlage XVIII, onder A.

2. Als op een milieubelastende activiteit, geen BBT-conclusies van toepassing zijn, of als de van toepassing zijnde BBT-conclusies niet alle mogelijke milieugevolgen van de activiteit behandelen, wordt bij het bepalen van de beste beschikbare technieken in ieder geval rekening gehouden met:
   a. de toepassing van technieken die weinig afvalstoffen veroorzaken,
   b. de toepassing van stoffen die minder gevaarlijk zijn dan stoffen of mengsels als bedoeld in artikel 3 van de CLP-verordening,
   c. de ontwikkeling van technieken voor de terugwinning en het opnieuw gebruiken van de uitgestoten en gebruikte stoffen en van afvalstoffen,
   d. vergelijkbare processen, apparaten of wijzen van bedrijfsvoering die met succes in de praktijk zijn beproefd,
   e. de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis,
   f. de aard, de gevolgen en de omvang van de emissies,
   g. het moment waarop met de activiteit wordt gestart of zal worden gestart,
   h. de tijd die nodig is om een betere techniek te gaan toepassen,
   i. het verbruik en de aard van de grondstoffen, met inbegrip van water, en de energie-efficiëntie,
   j. de noodzaak de nadelige gevolgen van de emissies en de risico's voor het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken,
   k. de noodzaak ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken, en
   l. de informatiedocumenten, bedoeld in bijlage XVIII, onder A.

Artikel 8.11 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit overig algemeen)

1. Bij de toepassing van deze paragraaf worden locaties en gebouwen in de nabijheid van de milieubelastende activiteit in aanmerking genomen die in overeenstemming zijn met het omgevingsplan, omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten en de omgevingsverordening.

2. Voor zover een omgevingsverordening regels bevat over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.19, tweede lid, van de wet, wordt een omgevingsvergunning alleen verleend als deze in overeenstemming is met die regels.

§ 8.5.1.2 Specifieke beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

Artikel 8.12 (beoordelingsregels activiteit externe veiligheidsrisico's)

1. Dit artikel is van toepassing voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op milieubelastende activiteiten, bedoeld in bijlage VII, onder B en E.

2. De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht wordt genomen van ten hoogste een op de miljoen per jaar voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties.

3. Bij de beoordeling van de aanvraag wordt:
   a. voor risico's van branden, rampen en crises als bedoeld in artikel 10, onder a en b, van de Wet veiligheidsregio's, rekening gehouden met het belang van:
      1°. het voorkomen, beperken en bestrijden daarvan,
      2°. de mogelijkheden voor personen om zich daarbij in veiligheid te brengen, en
      3°. de geneeskundige hulpverlening aan personen daarbij,
   b. rekening gehouden met een standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico van een op de miljoen per jaar voor beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare locaties, en
   c. voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties binnen een brandaandachtsgebied, een explosieaandachtsgebied en een gifwolkaandachtsgebied rekening gehouden met de kans op het overlijden van een groep van tien of meer personen per jaar als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval veroorzaakt door een activiteit.

4. Bij de beoordeling van de aanvraag zijn de artikelen 5.3 tot en met 5.6, 5.7, tweede lid, 5.8 tot en met 5.10, 5.11, tweede en derde lid, 5.12, 5.13 en 5.15, tweede lid, van overeenkomstige toepassing op de beslissing.

5. Het tweede en derde lid, onder b en c, zijn niet van toepassing binnen een risicogebied externe veiligheid.

6. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.51, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als:
   a. voldoende afstand tot een Natura 2000-gebied in acht wordt genomen, of andere passende maatregelen worden genomen, en
   b. wordt beoordeeld of het risico op een zwaar ongeval of de gevolgen daarvan groter kunnen zijn door de geografische situatie of de ligging van die inrichting ten opzichte van andere Seveso-inrichtingen.

Artikel 8.13 (beoordelingsregels vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik)

1. Dit artikel is van toepassing voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als:
   a. voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties de afstand, bedoeld in artikel 4.1040 van het Besluit activiteiten leefomgeving in acht wordt genomen, voor zover uitvoering is gegeven aan het vierde lid van dat artikel, en
   b. geen beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en

kwetsbare locaties zijn toegelaten binnen een explosieaandachtsgebied vuurwerk, bedoeld in artikel 5.23.

3. Het tweede lid is niet van toepassing op beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties die een functionele binding hebben met een activiteit.

4. Bij de beoordeling van de aanvraag zijn de artikelen 5.22, 5.24, derde lid, en 5.25 van overeenkomstige toepassing op de beslissing.

Artikel 8.14 (beoordelingsregels ontplofbare stoffen voor civiel gebruik)

1. Dit artikel is van toepassing voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op:
   a. het opslaan van ontplofbare stoffen van ADR-klasse 1, bedoeld in artikel 3.33 van het Besluit activiteiten leefomgeving, of
   b. 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.

2. De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als binnen civiele explosieaandachtsgebieden A, B en C, bedoeld in artikel 5.28, geen activiteiten of werken als bedoeld in artikel 5.29, eerste lid, zijn toegelaten.

3. Bij de beoordeling van de aanvraag zijn de artikel 5.29, tweede en derde lid, en 5.30 van overeenkomstige toepassing op de beslissing.

Artikel 8.15 (beoordelingsregels opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen en voorwerpen op militaire objecten)

1. Dit artikel is van toepassing voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het opslaan en bewerken van stoffen en voorwerpen van ADR-klasse 1 door de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht, bedoeld in artikel 3.329 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

2. De omgevingsvergunning wordt alleen verleend als binnen militaire explosieaandachtsgebieden A, B en C, bedoeld in artikel 5.32, geen activiteiten of werken als bedoeld in artikel 5.29, eerste lid, zijn toegelaten.

3. Bij de beoordeling van de aanvraag zijn artikelen 5.33, tweede en derde lid, en 5.34 van overeenkomstige toepassing op de beslissing.

Artikel 8.16 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit luchtkwaliteit)

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning van toepassing is op een milieubelastende activiteit die leidt tot een verhoging van de concentratie in de buitenlucht van de volgende stoffen wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de volgende omgevingswaarden in acht worden genomen:
   a. voor zwaveldioxide: de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.4,
   b. voor stikstofdioxide: de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.5, eerste lid,
   c. voor PM_{10}: de omgevingswaarden, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid,
   d. voor $PM_{2,5}$: de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.6, tweede lid, onder a,
   e. voor lood: de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.7, eerste lid,
   f. voor koolmonoxide: de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, en
   g. voor benzeen: de omgevingswaarde, bedoeld in artikel 2.7, derde lid.

2. Het eerste lid is niet van toepassing:
   a. voor zover de verhoging van de concentratie in de buitenlucht van de in dat lid bedoelde stoffen van toepassing is op een locatie:
      1°. waartoe het publiek geen toegang heeft en waar geen vaste bewoning is, of
      2°. voor de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben, of
   b. als het verrichten van de activiteit leidt tot een verhoging van de kalenderjaargemiddelde concentratie van stikstofdioxide of PM_{10} van 1,2 µg/m^3 of minder, tenzij het betreft het houden van landbouwhuisdieren, bedoeld in artikel 3.202 van het Besluit activiteiten leefomgeving:
      1°. waarvan de emissie van PM_{10} vanuit de dierenverblijven meer bedraagt dan 800 kg per jaar, en

2°. op een locatie, waarvan de geometrische begrenzing is vastgesteld op de kaarten in bijlage XIV.

3. Bij het bepalen van de verhoging van de concentratie in de buitenlucht wordt opgeteld de verhoging veroorzaakt door het gebruik van de wegen, vaarwegen en spoorwegen van en naar de locatie waar de activiteit wordt verricht.

Artikel 8.17 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit geluid – grenswaarde geluidgevoelige ruimten)

1. Dit artikel is van toepassing voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een milieubelastende activiteit die meer geluid kan veroorzaken op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties dan de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.65, eerste lid, aanhef en onder a, tweede, derde of vierde lid.

2. De vergunning wordt alleen verleend als het geluid door die activiteit binnen geluidgevoelige ruimten van geluidgevoelige gebouwen de grenswaarden, bedoeld in artikel 5.67, eerste lid, niet overschrijdt.

3. Het tweede lid is niet van toepassing als:
   a. de activiteit, het geluidgevoelige gebouw of de geluidgevoelige locatie gelegen is op een industrieterrein als bedoeld in de Wet geluidhinder, of
   b. het geluidgevoelige gebouw of de geluidgevoelige locatie in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar.

4. Het tweede lid is ook niet van toepassing als:
   a. onevenredig ingrijpende maatregelen aan de gevel nodig zijn om voor dat gebouw te voldoen aan de grenswaarden, mits, als andere maatregelen mogelijk zijn om de geluidwering zoveel mogelijk te verbeteren, die andere maatregelen wel worden getroffen,
   b. de eigenaar weigert mee te werken aan het onderzoek naar het geluid in zijn gebouw door activiteiten en de noodzakelijke geluidwerende maatregelen, of
   c. de eigenaar weigert geluidwerende maatregelen te laten aanbrengen.

Artikel 8.18 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit geluid – grenswaarden buitenschietbanen en kleiduivenbanen)

1. Dit artikel is van toepassing voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit betrekking heeft op het exploiteren van een schietbaan of combinatie van schietbanen in de buitenlucht of in een gebouw of deel van een gebouw zonder een gesloten afdekking.

2. De vergunning wordt alleen verleend als het geluid door die activiteit op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties niet hoger is dan:
   a. 50 dB geluid $B_{s,dan}$ als het een andere schietbaan dan een militaire schietbaan betreft,
   b. 60 dB geluid $B_{s,dan}$ als het een militaire schietbaan betreft waarop artikel 3.332 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing is,
   c. 55 dB geluid $B_{s,dan}$ als het een militaire schietbaan betreft, anders dan een militaire schietbaan als bedoeld onder b.

2. Het tweede lid is niet van toepassing als:
   a. de activiteit, het geluidgevoelige gebouw of de geluidgevoelige locatie gelegen is op een industrieterrein als bedoeld in de Wet geluidhinder, of
   b. het geluidgevoelige gebouw of de geluidgevoelige locatie in een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar.

Artikel 8.19 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit geluid, trillingen en geur bij functionele binding)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een milieubelastende activiteit die geluid, trillingen of geur veroorzaakt, wordt bij de beoordeling van dat geluid, die trillingen of die geur als onderdeel van de milieubelastende activiteit beschouwd een geluidgevoelig, trillinggevoelig of geurgevoelig gebouw of een geluidgevoelige of geurgevoelige locatie dat of die:
a. functioneel verbonden is met de activiteit, maar daar op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving geen deel van uitmaakt, of

b. eerder functioneel verbonden was met de activiteit en waarvoor grond van artikel 5.62, 5.81 of 5.92, eerste of tweede lid, in het omgevingsplan is bepaald dat de waarden of afstanden, bedoeld in die artikelen, niet gelden.

Artikel 8.20 (beoordelingsregels milieubelastende activiteiten geur)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een andere milieubelastende activiteit dan bedoeld in artikel 3.202 van het Besluit activiteiten leefomgeving, wordt bij de beoordeling van de geur op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie de Nederlands Technische Afspraak 'Luchtkwaliteit – Geurmetingen – Meten en rekenen geur' betrokken.

Artikel 8.21 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit ammoniak en veehouderij)

Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een veehouderij als bedoeld in artikel 3.202 van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt alleen rekening gehouden met de gevolgen van de emissie van ammoniak op voor verzuring gevoelige gebieden, die gevoelig zijn voor de effecten van ammoniak voor zover daarover regels als bedoeld in artikel 5.19, tweede lid, van de wet zijn gesteld in de omgevingsverordening.

Artikel 8.22 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit gevolgen voor watersystemen)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een milieubelastende activiteit die gevolgen kan hebben voor watersystemen, en voor zover het betreft het beschermen van het milieu, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van:
a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en
c. de vervulling van de op grond van de wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,

waarbij rekening wordt gehouden met de waterbeheerprogramma's, regionale waterprogramma's, stroomgebiedsbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en het nationale waterprogramma, die betrekking hebben op die watersystemen of onderdelen daarvan.

Artikel 8.23 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit indirecte lozing)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een milieubelastende activiteit waardoor afvalwater of andere afvalstoffen in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater worden gebracht, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de milieubelastende activiteit verenigbaar is met het belang van het beschermen van de doelmatige werking van die voorziening en van het zuiveringtechnisch werk, waarop vanuit die voorziening afvalwater wordt gebracht.

Artikel 8.24 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit geologische opslag kooldioxide)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een stookinstallatie, als bedoeld in artikel 3.55 van het Besluit activiteiten leefomgeving, met een nominaal elektrisch vermogen van 300 MW of meer, wordt beoordeeld of het afvangen en comprimeren van kooldioxide en het transporteren daarvan naar een geschikte opslaglocatie in technisch en economisch opzicht haalbaar is.

Artikel 8.25 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit afvalverbrandingsinstallaties of afvalmeeverbrandingsinstallaties)

Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een afvalverbrandingsinstallaties of afvalmeeverbrandingsinstallaties, als bedoeld in artikel 3.88 van het Besluit activiteiten leefomgeving, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de afvalverbrandings- of afvalmeeverbrandingsinstallatie en de terreinen die daarbij horen zo zijn ontworpen dat het ongeoorloofd en per ongeluk vrijkomen van verontreinigende stoffen op of in de bodem en op een oppervlaktewaterlichaam wordt voorkomen.

§ 8.5.2 Voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

§ 8.5.2.1 Algemene voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

Artikel 8.26 (voorschriften over emissiegrenswaarden)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die emissiegrenswaarden

inhouden voor de stoffen, genoemd in bijlage II bij de richtlijn industriële emissies, en voor andere stoffen die in significante hoeveelheden kunnen vrijkomen en die direct of door overdracht tussen het water, de bodem of de lucht milieuverontreiniging kunnen veroorzaken.

2. Bij het bepalen van de emissiegrenswaarden wordt uitgegaan van de emissies op het punt waar zij de bron, in voorkomend geval na reiniging, verlaten.

3. De emissiegrenswaarden worden bepaald zonder rekening te houden met een mogelijke voorafgaande verdunning.

4. Bij het bepalen van emissiegrenswaarden voor stoffen in afvalwater dat in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater wordt gebracht, kan rekening worden gehouden met het effect van een zuiveringtechnisch werk waarop die voorziening is aangesloten, als daarvan geen nadeliger gevolgen voor het milieu zijn te verwachten.

Artikel 8.27 (met beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus)

1. De emissiegrenswaarden, bedoeld in artikel 8.26, eerste lid, waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus zoals bepaald in BBT-conclusies en worden uitgedrukt voor dezelfde of kortere periodes en voor dezelfde referentieomstandigheden als die met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen hogere emissiegrenswaarden worden bepaald of emissiegrenswaarden worden bepaald die worden uitgedrukt in andere perioden en referentieomstandigheden.

3. De met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus betreffen de bandbreedte van emissieniveaus verkregen in normale bedrijfsomstandigheden met gebruikmaking van een beste beschikbare techniek of een combinatie van beste beschikbare technieken als omschreven in de BBT-conclusies, uitgedrukt als een gemiddelde over een bepaalde periode, in specifieke referentieomstandigheden.

4. Als voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden op basis van een beste beschikbare techniek die niet in een van de BBT-conclusies staat beschreven, zijn het eerste en tweede lid en artikel 8.26 van overeenkomstige toepassing.

5. Als de BBT-conclusies, bedoeld in het vierde lid, geen met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus bevatten, wordt bij de toepassing van het vierde lid een niveau van milieubescherming bereikt dat gelijkwaardig is aan dat van de beste beschikbare technieken, als beschreven in de BBT-conclusies.

Artikel 8.28 (voorschriften over minder strenge emissiegrenswaarden)

1. Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kunnen voorschriften worden verbonden die inhouden dat, in afwijking van artikel 8.27, eerste, tweede, vierde en vijfde lid en onverminderd artikel 8.30, derde lid, in specifieke gevallen minder strenge emissiegrenswaarden worden bepaald, als het halen van de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus, zou leiden tot buitensporig hogere kosten in verhouding tot de milieuvoordelen, als gevolg van:
   a. de geografische ligging of de lokale milieuomstandigheden van de plaats waar de activiteit wordt verricht, of
   b. de technische kenmerken van de activiteit.

2. Bij de beoordeling of sprake is van buitensporig hogere kosten in verhouding tot de milieuvoordelen kan gebruik worden gemaakt van de methode, bedoeld in bijlage XIX.

Artikel 8.29 (voorschriften over specifieke onderwerpen)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden over:
   a. het beschermen van de bodem en het grondwater en het regelmatig onderhouden van voorzieningen en het bewaken van maatregelen die worden genomen ter voorkoming van emissies in de bodem en het grondwater, gebaseerd op een systematische evaluatie van het risico van milieuverontreiniging,
   b. het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen en afvalwater of, als dat niet mogelijk is, het doelmatig beheer en de monitoring van afvalstoffen en afvalwater,

c. het voorkomen of zo veel mogelijk beperken van milieuverontreiniging die kan worden veroorzaakt door opstarten en stilleggen, lekken, storingen, korte stilleggingen, definitieve bedrijfsbeëindiging of andere bijzondere bedrijfsomstandigheden,
d. het voorkomen of zo veel mogelijk beperken van grootschalige of grensoverschrijdende milieuverontreinigingen, en
e. het beoordelen van de naleving van de emissiegrenswaarden.

2. Voor het beoordelen van de naleving van de emissiegrenswaarden kan worden volstaan met een verwijzing naar regels, opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 8.30 (voorschriften over strengere voorwaarden beste beschikbare technieken)

1. Aan een omgevingsvergunning kunnen voorschriften met strengere voorwaarden worden verbonden dan de voorwaarden die haalbaar zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken als beschreven in de BBT-conclusies.

2. Bij de toepassing van het eerste lid is artikel 8.10, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

3. Als voor het bereiken van een omgevingswaarde, als bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a tot en met c, van de wet, strengere voorwaarden moeten gelden dan die door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, worden aan de omgevingsvergunning voorschriften met aanvullende voorwaarden verbonden, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan die omgevingswaarden te kunnen voldoen.

Artikel 8.31 (voorschriften over technische maatregelen en gelijkwaardige parameters)

1. Aan een omgevingsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden die inhouden dat technische maatregelen worden getroffen of gelijkwaardige parameters worden bereikt, waarbij niet het gebruik van bepaalde technieken of technologieën wordt voorgeschreven.

2. Bij toepassing van het eerste lid:
a. leiden de technische maatregelen of gelijkwaardige parameters tot een door toepassing van artikel 8.26 en 8.27 gelijkwaardige bescherming van het milieu,
b. kunnen aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden, die inhouden dat:
1°. over de uitvoering van technische maatregelen waartoe die voorschriften verplichten, verslag wordt gedaan aan het bevoegd gezag, of
2°. daarbij aangegeven gegevens worden bijgehouden, verzameld of berekend ter bepaling van de mate waarin milieuverontreiniging wordt veroorzaakt, ter voorkoming of beperking waarvan die voorschriften zijn bedoeld.

3. Als aan een omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden als bedoeld in het tweede lid, aanhef en onder b, is artikel 8.33, eerste lid, aanhef en onder b en artikel 8.34, eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.32 (overige voorschriften)

1. Aan een omgevingsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden die inhouden dat:
a. andere gegevens worden bijgehouden, verzameld of berekend, dan de gegevens, bedoeld in de artikelen 8.29, eerste lid, aanhef en onder b en 8.31, om de mate waarin de activiteit milieuverontreiniging veroorzaakt, te bepalen,
b. onderzoek wordt verricht, naar mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu dan waarin de andere aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften voorzien,
c. bijgehouden, verzamelde of berekende gegevens en onderzoeken worden geregistreerd, bewaard, gemeld of ter beschikking gesteld,
d. aan eisen over de vakbekwaamheid wordt voldaan,
e. door de vergunninghouder schriftelijk aanwijzingen worden gegeven om handelen in strijd met de omgevingsvergunning, de daaraan verbonden voorschriften of de in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen regels tegen te gaan, en toezicht wordt gehouden op het naleven van die aanwijzingen, of
f. een milieuzorgsysteem of elementen daarvan worden ingevoerd en nageleefd met het doel de algehele milieuprestaties te verbeteren.

2. Het milieuzorgsysteem, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder f, betreft het gedeelte van het algemene beheersysteem dat de organisatiestructuur, planning, verantwoordelijkheden, praktijken, procedures, processen en middelen omvat die nodig zijn voor het ontwikkelen, uitvoeren, realiseren, toetsen en handhaven van de plannen en het beleid voor de milieuprestatie, zoals

officieel bepaald door het hoogste leidinggevende niveau van de betrokken organisatie, met inbegrip van de naleving van de regelgeving over de fysieke leefomgeving en van een eventuele verbintenis tot voortdurende verbetering van de milieuprestaties.

Artikel 8.33 (voorschriften over monitoring)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden, die inhouden dat:
   a. door passende eisen voor monitoring of op een andere wijze wordt bepaald of aan de voorschriften, bedoeld in de artikelen 8.26 tot en met 8.31, wordt voldaan, met vermelding van de meetmethode, de frequentie en de procedure voor de beoordeling van de bij die bepaling verkregen gegevens, en
   b. de bij de bepaling, bedoeld onder a, verkregen gegevens aan het bevoegd gezag regelmatig en ten minste jaarlijks ter beschikking worden gesteld.

2. De bepaling, bedoeld in het eerste lid, onder a, wordt gebaseerd op de relevante BBT-conclusies en informatiedocumenten, bedoeld in bijlage XVIII, onder A.

3. Als aan een omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden waarin emissiegrenswaarden, als bedoeld in artikel 8.27, tweede lid, zijn opgenomen:
   a. worden aan de omgevingsvergunning voorschriften verbonden die inhouden dat de resultaten van de monitoring:
      1°. beschikbaar zijn voor dezelfde periode en referentieomstandigheden als voor de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus,
      2°. regelmatig of ten minste jaarlijks worden gemeld in een overzicht dat een vergelijking mogelijk maakt met de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus, en
      3°. worden weergegeven in een zodanig overzicht dat een vergelijking mogelijk is met de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus, en
   b. worden ten minste jaarlijks de resultaten van de monitoring van deze emissies beoordeeld, om na te gaan of de emissies in normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zouden zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus als bedoeld in artikel 8.27, derde lid.

Artikel 8.34 (voorschriften in verband met het PRTR-verslag)

1. In afwijking van artikel 8.33, eerste lid, aanhef en onder b, worden aan een omgevingsvergunning geen voorschriften verbonden over het ter beschikking stellen van gegevens als die gegevens moeten worden opgenomen in een PRTR-verslag.

2. Voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in bijlage I bij de PRTR-verordening, kan aan de omgevingsvergunning een voorschrift worden verbonden dat de plicht inhoudt om over emissies in het PRTR-verslag gegevens van een lager aggregatieniveau te verstrekken dan op grond van het elektronisch formulier als bedoeld in artikel 5.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving is vereist, als dat noodzakelijk is voor de kwaliteitsbeoordeling, bedoeld in artikel 9, tweede lid, van de PRTR-verordening.

3. Aan een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in bijlage I bij de PRTR-verordening kan een voorschrift worden verbonden dat de plicht inhoudt om gegevens over de onderwerpen geur of geluid in het PRTR-verslag op te nemen.

Artikel 8.35 (afwijkende geldingsduur voorschriften, innovatie)

Aan een omgevingsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden die inhouden dat daarbij aangewezen voorschriften gedurende een periode van ten hoogste negen maanden niet gelden voor het testen of gebruiken van een nieuwe techniek die, als zij commercieel zou worden ontwikkeld:
a. een hoger of ten minste hetzelfde beschermingsniveau voor het milieu kan opleveren, en
b. grotere kostenbesparingen kan opleveren dan de voor de die activiteit bestaande beste beschikbare technieken.

§ 8.5.2.2 Specifieke voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit, met uitzondering van geluid, bodembescherming stortplaatsen en winningsafvalvoorzieningen

Artikel 8.36 (voorschriften afvalverbrandingsinstallatie of afvalmeeverbrandingsinstallatie)

Aan een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een afvalverbrandings- of een afvalmeeverbrandingsinstallatie waar vaste of vloeibare afvalstoffen worden verbrand, als bedoeld in artikel 3.88

van het Besluit activiteiten leefomgeving, worden voorschriften verbonden die inhouden dat eisen worden gesteld over de temperatuur en het debiet van het geloosde afvalwater.

Artikel 8.37 (voorschriften over geologische opslag van koolstofdioxide)

Als uit de beoordeling, bedoeld in artikel 8.24, blijkt dat het afvangen, comprimeren en transporteren van kooldioxide haalbaar is, wordt aan de omgevingsvergunning een voorschrift verbonden dat inhoudt dat op de locatie van de stookinstallatie een voor opslag geschikte opslaglocatie wordt vrijgemaakt of vrijgehouden.

Artikel 8.38 (voorschriften over domino-effecten Seveso-inrichting)

Als uit de beoordeling, bedoeld in artikel 8.12, zesde lid, aanhef en onder b blijkt dat het risico op een zwaar ongeval of de gevolgen daarvan groter kunnen zijn door de ligging van die Seveso-inrichting ten opzichte van andere Seveso-inrichtingen, wordt aan de omgevingsvergunning een voorschrift verbonden dat inhoudt dat die Seveso-inrichting is aangewezen als inrichting, als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Seveso-richtlijn.

Artikel 8.39 (voorschriften over nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen)

Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die betrekking heeft op het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen, bedoeld in paragraaf 3.2.3, 3.2.13, 3.2.15, 3.3.10 tot en met 3.3.14 of afdeling 3.5 van het Besluit activiteiten leefomgeving, worden voorschriften verbonden die inhouden dat:

a. registratie plaatsvindt van:
   1°. daarbij aangewezen afvalstoffen die nuttig worden toegepast of worden verwijderd: naar hoeveelheid, aard en oorsprong,
   2°. stoffen die bij de nuttige toepassing of verwijdering van die afvalstoffen worden gebruikt of verbruikt: naar aard en hoeveelheid,
   3°. stoffen, preparaten en andere producten, waaronder afvalstoffen, die bij de nuttige toepassing of verwijdering ontstaan: naar aard en hoeveelheid,
   4°. de wijze waarop de afvalstoffen, bedoeld onder 3°, nuttig worden toegepast of worden verwijderd, en
   5°. stoffen, preparaten en andere producten die in verband met de milieubelastende activiteit worden afgevoerd, als deze bij de nuttige toepassing of verwijdering zijn ontstaan: naar aard en hoeveelheid, en
b. de geregistreerde gegevens, bedoeld onder a, onder 5°, gedurende ten minste vijf jaar worden bewaard.

§ 8.5.2.3 Specifieke voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit – geluid

Artikel 8.40 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid – stemgeluid en hulpverlening)

Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die geluid veroorzaakt in geluidgevoelige ruimten van in- of aanpandige geluidgevoelige gebouwen, op geluidgevoelige gebouwen of op geluidgevoelige locaties, worden geen voorschriften verbonden die inhouden dat:

a. waarden worden gesteld aan onversterkt menselijk stemgeluid, of
b. regels worden gesteld aan de inzet van motorvoertuigen of helikopters voor spoedeisende medische hulpverlening.

Artikel 8.41 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid – windturbines en windparken)

Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die betrekking heeft op het exploiteren van een windturbine of een windpark, worden alleen voorschriften verbonden die inhouden dat het geluid door die activiteit op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties lager moet zijn dan 47 dB L_{den} en 41 dB L_{night}, als dat aangewezen is gelet op:

a. cumulatie met het geluid van een andere windturbine of een andere combinatie van windturbines, of
b. gelet op de bijzondere aard van het gebied.

Artikel 8.42 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid – militaire schietbanen)

Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die betrekking heeft op het exploiteren van een militaire schietbaan of combinatie van militaire schietbanen in de buitenlucht of in een gebouw of deel van een gebouw zonder een gesloten afdekking, worden geen voorschriften verbonden die inhouden dat het geluid door die activiteit op geluidgevoelige gebouwen of geluidge-

voelige locaties lager moet zijn dan 50 dB geluid $B_{s,dan}$.

Artikel 8.43 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid – militaire terreinen)

Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit bij of op een militair terrein of een terrein met een militair object als bedoeld in artikel 5.146, eerste lid, worden geen voorschriften verbonden die inhouden dat het geluid door die activiteit op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties lager moet zijn dan de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.65, eerste lid, aanhef en onder a, tweede, derde of vierde lid.

Artikel 8.44 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid – spoorwegemplacementen)

[Gereserveerd]

§ 8.5.2.4 Specifieke voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit – bodembescherming stortplaatsen

Artikel 8.45 (toepassingsbereik voorschriften bodembescherming stortplaatsen)

Deze paragraaf is van toepassing op milieubelastende activiteiten die betrekking hebben op een stortplaats, als bedoeld in artikel 3.84, eerste lid, onder a en b, en het tweede lid, en 3.85, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met uitzondering van:

a. het storten van afvalstoffen als het betreft het begraven van stoffelijke resten of het op of in de bodem verspreiden van as, afkomstig van de verbranding van stoffelijke resten,
b. stortplaatsen waar alleen baggerspecie wordt gestort,
c. stortplaatsen waar:
   1°. het storten van afvalstoffen is beëindigd vóór 1 maart 1995, of
   2°. op of na 1 maart 1995 alleen afvalstoffen worden gestort voor het aanbrengen van een bovenafdichting op die stortplaats, en de gestorte hoeveelheid ten hoogste 0,3 m^3 afvalstof per m^2 stortoppervlak bedraagt.

Artikel 8.46 (nadere regels)

Onze Minister kan nadere regels stellen over de onderwerpen zoals aangegeven in de artikelen van deze paragraaf.

Artikel 8.47 (voorschriften over vakbekwaamheid en opleiding)

Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden over de vakbekwaamheid en de opleiding van degene die de stortplaats exploiteert en op de stortplaats werkzame personen.

Artikel 8.48 (voorschriften in verband met grondwaterstand)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat het storten van afvalstoffen zodanig plaatsvindt dat de gestorte afvalstoffen na zetting van de bodem zich ten minste 0,7 m boven de te verwachten gemiddeld hoogste grondwaterstand bevinden.

2. Als een capillair onderbrekende laag van ten minste 0,2 m wordt aangebracht als onderdeel van de onderafdichting, wordt, in afwijking van het eerste lid, in plaats van 0,7 m 0,5 m aangehouden.

3. Als het niet meer mogelijk is te voldoen aan de voorschriften, bedoeld in het eerste of tweede lid, kunnen, in afwijking van die leden, voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden die inhouden dat civieltechnische of geohydrologische maatregelen worden getroffen, die voldoende waarborgen dat het grondwater niet in contact kan komen met de gestorte afvalstoffen.

4. De gemiddeld hoogste grondwaterstand betreft de rekenkundig gemiddelde grondwaterstand over ten minste acht achtereenvolgende jaren van de drie hoogste grondwaterstanden per hydrologisch jaar van 1 april tot en met 31 maart van het daarop volgende kalenderjaar.

Artikel 8.49 (voorschriften over onder- en bovenafdichting)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat aan de onderkant van de gestorte afvalstoffen een onderafdichting aanwezig is, die tegengaat dat verontreinigende stoffen uit de gestorte afvalstoffen in de bodem komen.

2. Als een onderafdichting onvoldoende bijdraagt aan de noodzakelijke bescherming van de bodem

omdat er door de stortplaatsspecifieke geohydrologische situatie geen sprake is van een voldoende geohydrologische barrière van ten minste 0,5 m, worden aan de omgevingsvergunning voorschriften verbonden die inhouden dat civieltechnische of geohydrologische maatregelen worden getroffen, die een adequaat beschermingsniveau waarborgen en die zijn uitgevoerd volgens bij ministeriële regeling gestelde eisen.

3. Als een onderafdichting niet meer kan worden aangebracht, worden aan de omgevingsvergunning voorschriften verbonden die inhouden dat de daarin aangegeven civieltechnische of geohydrologische maatregelen moeten worden getroffen, die tegengaan dat verontreinigende stoffen zich uit de gestorte afvalstoffen in de bodem verspreiden en die zijn uitgevoerd volgens bij ministeriële regeling gestelde eisen.

4. Als toepassing wordt gegeven aan het eerste, tweede of derde lid, worden aan de omgevingsvergunning voorschriften verbonden die inhouden dat zo spoedig als technisch mogelijk, maar uiterlijk na een in het voorschrift aangegeven periode van maximaal 30 jaar na het aanbrengen van de onderafdichting, bedoeld in het eerste lid, of het treffen van de maatregelen, bedoeld in het tweede of derde lid, aan de bovenkant van de gestorte afvalstoffen een bovenafdichting wordt aangebracht die tegengaat dat water in de gestorte afvalstoffen infiltreert en die is uitgevoerd volgens bij ministeriële regeling gestelde eisen.

Artikel 8.50 (voorschriften over percolaat)

Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat percolaat wordt opgevangen, verzameld en vervolgens gezuiverd of afgevoerd zodat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van de bodem.

Artikel 8.51 (voorschriften over ondergrondse stortplaatsen)

Als een omgevingsvergunning betrekking heeft op een stortplaats waar afvalstoffen in de diepe ondergrond worden gebracht, worden voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden die inhouden dat:

a. voor zover van toepassing, de voorzieningen, bedoeld in bijlage A bij de bijlage bij de beschikking 2003/33/EG van de Raad van de Europese Unie van 19 december 2002 tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen in overeenstemming met artikel 16 en bijlage II bij Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 2003, L 11), worden getroffen,
b. de afvalstoffen in de diepe ondergrond worden gebracht in overeenstemming met bijlage A bij de bijlage bij de beschikking, bedoeld onder a, en
c. ervoor wordt zorg gedragen dat op die stortplaats een rapport met een veiligheidsbeoordeling aanwezig is die voldoet aan bijlage A, onderdeel 2.5, bij de bijlage bij de beschikking, bedoeld onder a.

Artikel 8.52 (voorschriften over nuttige toepassing in uitgegraven ruimten)

Als een omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 5, derde lid, van het Besluit bodemkwaliteit betrekking heeft op het terugplaatsen van winningsafvalstoffen in een bij bovengrondse of ondergrondse winning ontstane uitgegraven ruimte met het doel het terrein te herstellen en weer geschikt te maken voor toekomstig gebruik, worden in ieder geval voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden die inhouden dat degene die de winningsafvalstoffen terugplaatst, de passende maatregelen, bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de richtlijn winningsafval, neemt.

Artikel 8.53 (voorschriften over asbest)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat:
   a. voorzieningen worden getroffen die voorkomen dat asbesthoudende afvalstoffen met andere afvalstoffen vermengd kunnen raken,
   b. asbesthoudende afvalstoffen die niet deugdelijk zijn verpakt, aan het einde van iedere werkdag zodanig worden afgedekt dat geen verspreiding van vezels kan plaatsvinden,
   c. asbesthoudende afvalstoffen die niet zijn verpakt of afgedekt, zodanig vochtig worden gehouden, dat geen verspreiding van vezels kan plaatsvinden,
   d. het stortgebied van asbesthoudende afvalstoffen wordt afgedekt voorafgaand aan het betreden van deze afvalstoffen met materieel,
   e. op de stortplaats geen andere activiteiten dan stortactiviteiten worden verricht waardoor asbestvezels uit de gestorte afvalstoffen kunnen vrijkomen,
   f. ervoor zorg wordt gedragen dat op de stortplaats een overzicht aanwezig is van plaatsen waar asbesthoudende afvalstoffen zijn gestort en gegevens aanwezig zijn waaruit blijkt hoe die

plaatsen worden afgeschermd ter voorkoming van menselijk contact met asbesthoudende afvalstoffen,
g. als een verklaring als bedoeld in artikel 8.47, derde lid, van de Wet milieubeheer, is afgegeven, het overzicht, bedoeld onder f, wordt overgelegd, en
h. als het een omgevingsvergunning voor een stortplaats voor niet-gevaarlijke afvalstoffen betreft, asbesthoudende afvalstoffen in een voor asbesthoudende afvalstoffen bestemd stortvak of deel daarvan met een bepaalde hoogte worden gestort.

2. Het eerste lid geldt ook voor producten waarin asbest als bedoeld in het Asbestverwijderingsbesluit is verwerkt en voor asbeststof.

Artikel 8.54 (voorschriften over stortgas)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat:
   a. vanaf het tijdstip van opbouw van de stortplaats voorzieningen worden getroffen en toegepast om het uit de stortplaats vrijkomende stortgas op te vangen en te verwerken,
   b. het stortgas, bedoeld onder a, wordt benut of afgefakkeld, en
   c. de samenstelling en de atmosferische druk van de gasuitstoot maandelijks wordt gemeten volgens de bij ministeriële regeling gestelde eisen over de inhoud, frequentie en plaats van die metingen.

2. Als in de aanvraag is aangegeven dat het stortgas wordt afgefakkeld, wordt aan de omgevingsvergunning voorschriften verbonden die inhouden dat de fakkelinstallatie voldoet aan de volgende eisen:
   a. de uittreedtemperatuur bedraagt ten minste 900°C,
   b. de verblijftijd van de verbrandingsgassen in de fakkel bedraagt ten minste 0,3 seconden, en
   c. de fakkel behoort tot het gesloten type.

3. Het tweede lid is niet van toepassing op een fakkelinstallatie die alleen in gebruik is tijdens onderhoudsbeurten en storingen van de voorzieningen, bedoeld in het eerste lid, onder a.

4. Het eerste tot en met derde lid zijn niet van toepassing als aan de hand van de samenstelling van de massa van het stortpakket genoegzaam kan worden aangetoond dat de voorzieningen, bedoeld in het eerste lid, onder a, onvoldoende doelmatig zijn.

Artikel 8.55 (voorschriften over de terugneembaarheid van voorzieningen)

Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat het storten zodanig plaatsvindt dat de gestorte afvalstoffen en de voorzieningen die zijn getroffen op de stortplaats, kunnen worden teruggenomen zonder ingrijpende aantasting van de bodem.

Artikel 8.56 (voorschriften over controlesysteem grondwater)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat:
   a. een deugdelijk controlesysteem aanwezig is, waarmee de hoedanigheden van de bodem kunnen worden onderzocht, bestaande uit:
      1°. beneden de gemiddeld laagste grondwaterstand gelegen, horizontaal aangebrachte drainagebuizen, en
      2°. bovenstrooms van de stortplaats ten minste één in het grondwater aangebrachte grondwaterbemonsteringsbuis en benedenstrooms ten minste twee grondwaterbemonsteringsbuizen, en
   b. de bemonstering en de vaststelling van de hoedanigheden van de bodem voor elke drainagebuis of grondwaterbemonsteringsbuis afzonderlijk uit te voeren is.

2. In afwijking van het eerste lid worden, als de aanleg van voorzieningen, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, technisch niet mogelijk is, aan de omgevingsvergunning voorschriften verbonden, die inhouden dat een vergelijkbaar beschermingsniveau wordt verzekerd als die voorzieningen en dat een deugdelijk controlesysteem aanwezig is om de hoedanigheden van de bodem te kunnen onderzoeken, bestaande uit:
   a. benedenstrooms van de stortplaats een in het voorschrift aan te geven aantal van ten minste twee in het grondwater aangebrachte grondwaterbemonsteringsbuizen, en
   b. bovenstrooms van de stortplaats ten minste een in het grondwater aangebrachte grondwaterbemonsteringsbuis.

3. De gemiddeld laagste grondwaterstand betreft de rekenkundig gemiddelde grondwaterstand over ten minste acht achtereenvolgende jaren van de drie laagste grondwaterstanden per hydrologisch

jaar van 1 april tot en met 31 maart van het daarop volgende kalenderjaar.

Artikel 8.57 (voorschriften over oppervlaktewater)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat volgens bij ministeriële regeling gestelde eisen:
   a. de hoeveelheid en de samenstelling van het in de nabijheid van de stortplaats aanwezig oppervlaktewaterlichaam driemaandelijks wordt bepaald, en
   b. de bemonstering in verband met het bepaalde onder a, op ten minste twee punten wordt uitgevoerd waarvan één stroomopwaarts en één stroomafwaarts ligt.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die inhouden dat de metingen van de hoeveelheid en samenstelling van het oppervlaktewaterlichaam volgens bij ministeriële regeling gestelde eisen:
   a. op grond van kenmerken van de stortplaats niet vereist zijn, of
   b. minder frequent mogen worden uitgevoerd als de evaluatie van de gegevens aangeeft dat metingen met langere tussenpozen even effectief zijn.

Artikel 8.58 (voorschriften over onderzoek en rapportage)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat:
   a. een daarin aangegeven aantal malen per jaar wordt nagegaan of wordt voldaan aan de voorschriften die op grond van artikel 8.48 aan de omgevingsvergunning zijn verbonden,
   b. de bodembeschermende maatregelen die op de stortplaats zijn getroffen, worden geïnspecteerd,
   c. onderzoek wordt gedaan naar de hoedanigheden van de bodem onder de stortplaats volgens bij ministeriële regeling gestelde eisen, en
   d. een urgentieplan op hoofdlijnen wordt opgesteld volgens bij ministeriële regeling gestelde eisen, waarin wordt aangegeven:
      1°. in welke gevallen en op welke wijze interventiepunten worden bepaald, en
      2°. welke maatregelen moeten worden getroffen als het interventiepunt wordt bereikt.

2. Het interventiepunt betreft het punt waarbij een significante verslechtering van de grondwaterkwaliteit optreedt.

3. Aan de omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat de volgende resultaten ten minste een maal per jaar aan het bevoegd gezag worden gezonden:
   a. de resultaten van de inspectie en het onderzoek, bedoeld in het eerste lid,
   b. de resultaten van de metingen van de hoeveelheid en samenstelling van de in de omgeving van de stortplaats aanwezige wateren, bedoeld in artikel 8.57,
   c. de resultaten van de metingen van de samenstelling en de atmosferische druk van de gasuitstoot, bedoeld in artikel 8.54, en
   d. de resultaten van de metingen van het niveau en de samenstelling van het grondwater, bedoeld in de artikelen 8.48 en 8.56.

Artikel 8.59 (voorschriften over bereiken interventiepunten)

Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat als een voor de stortplaats bepaald interventiepunt wordt bereikt:
a. de overschrijding onverwijld aan het bevoegd gezag wordt gemeld, en
b. een uitgewerkt urgentieplan wordt opgesteld, op basis van het urgentieplan op hoofdlijnen, bedoeld in artikel 8.58, in overleg met het bevoegd gezag, binnen een bepaalde periode.

Artikel 8.60 (voorschriften over inspectie en keuring)

Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat:
a. voordat voor de eerste keer wordt gestort en verder steeds na verloop van twee jaar, door een deskundige:
   1°. wordt nagegaan of wordt voldaan aan de voorschriften die op grond van artikel 8.48 aan de omgevingsvergunning zijn verbonden,
   2°. de bodembeschermende maatregelen die op de stortplaats zijn getroffen worden gekeurd volgens bij ministeriële regeling gestelde eisen, en
   3°. onderzoek wordt gedaan naar de hoedanigheden van de bodem onder de stortplaats volgens bij ministeriële regeling gestelde eisen,
b. onmiddellijk nadat een bovenafdichting, als bedoeld in artikel 8.49, vierde lid, is aangebracht, door een deskundige een keuring wordt uitgevoerd van de bodembeschermende maatregelen die op de

stortplaats zijn getroffen en onderzoek wordt gedaan naar de hoedanigheden van de bodem onder de stortplaats,
c. de resultaten van de keuring zo worden gepresenteerd dat duidelijk inzicht wordt gegeven in de beheersbaarheid van de situatie,
d. de resultaten van de keuring en het onderzoek zo spoedig mogelijk aan het bevoegd gezag worden gezonden, en
e. de resultaten van de keuring en het onderzoek gedurende ten minste vijf jaar worden bewaard.

Artikel 8.61 (voorschriften over goede staat van onderhoud)

Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat:
a. de bodembeschermende maatregelen die op de stortplaats zijn getroffen, in goede staat van onderhoud worden gehouden en zo nodig worden hersteld, en
b. als herstel niet mogelijk is, vervangende maatregelen worden getroffen, die tegengaan dat het grondwater met de gestorte afvalstoffen in contact komt.

Artikel 8.62 (strengere voorschriften)

Aan een omgevingsvergunning kunnen, in afwijking van de artikelen 8.47 tot en met 8.61, voorschriften met strengere voorwaarden worden verbonden dan zijn genoemd in die artikelen als:
a. de stortplaats ligt in een grondwaterbeschermingsgebied, als bedoeld in artikel 7.10, onder b,
b. de stortplaats ligt op een locatie met een diepe grondwaterstand, een hoge stroomsnelheid van het grondwater of een dik watervoerend pakket,
c. de stortplaats ligt in een gebied dat in het belang van de gezondheid en het milieu, in verband met het beschermen van de bodem of ter voorkoming van ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid vanwege het gebruik van de bodem, in het omgevingsplan is aangewezen, of
d. in verband met de aard van de afvalstoffen een bijzonder risico bestaat dat het storten van die stoffen nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van de bodem.

Artikel 8.63 (geldingsduur voorschriften)

Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die betrekking heeft op een stortplaats waar op of na 1 september 1996 afvalstoffen worden gestort, worden voorschriften verbonden die inhouden dat de voorschriften die op grond van de artikelen 8.49, vierde lid, 8.50, 8.58, 8.60 en 8.61 van dit besluit aan de omgevingsvergunning zijn verbonden, nadat de omgevingsvergunning haar geldigheid heeft verloren, nog van kracht blijven totdat de stortplaats op grond van artikel 8.47 van de Wet milieubeheer gesloten is verklaard.

§ 8.5.2.5 Specifieke voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit – winningsafvalvoorzieningen

Artikel 8.64 (toepassingsbereik voorschriften winningsafvalvoorzieningen)

1. Deze paragraaf is van toepassing op milieubelastende activiteiten die betrekking hebben op een winningsafvalvoorziening, als bedoeld in artikel 3.84, eerste lid, onder c en het tweede lid, en 3.85, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, met uitzondering van:
   a. de injectie van water en de herinjectie van opgepompt grondwater, bedoeld in artikel 11, derde lid, onder j, eerste en tweede gedachtestreepje, van de kaderrichtlijn water, als dat krachtens dat artikel is toegestaan, en
   b. het storten van niet-gevaarlijke, niet-inerte winningsafvalstoffen, tenzij deze worden gestort in een winningsafvalvoorziening categorie A.

2. Tenzij de opslag plaatsvindt in een winningsafvalvoorziening categorie A of in een winningsafvalvoorziening voor in het winningsafvalbeheerplan, bedoeld in artikel 5 van de richtlijn winningsafval, als gevaarlijk afval aangemerkt afval, zijn de artikelen 8.65 tot en met 8.71 van dit besluit en paragraaf 8.2 en titel 17.1A van de Wet milieubeheer niet van toepassing op de opslag van:
   a. niet-gevaarlijke, niet-inerte winningsafvalstoffen, gedurende een periode van ten hoogste één jaar,
   b. niet-gevaarlijk afval afkomstig uit prospectie, gedurende een periode van ten hoogste drie jaar,
   c. niet-verontreinigde grond,
   d. afval uit de winning, behandeling en opslag van turf, en
   e. inerte winningsafvalstoffen.

Artikel 8.65 (voorschriften over wijziging of herziening van een winningsafvalbeheersplan)

Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat:

a. het winningsafvalbeheersplan, bedoeld in artikel 5 van de richtlijn winningsafval, wordt gewijzigd bij ingrijpende wijzigingen in de structuur of de exploitatie van de winningsafvalvoorziening of in de gestorte afvalstoffen, waardoor naar het oordeel van het bevoegd gezag belangrijke negatieve gevolgen kunnen ontstaan voor de gezondheid of het milieu,
b. het winningsafvalbeheersplan elke vijf jaar wordt herzien, en
c. een wijziging of herziening van het winningsafvalbeheersplan aan het bevoegd gezag wordt medegedeeld.

Artikel 8.66 (voorschriften over vakbekwaamheid en opleiding)

Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden over de vakbekwaamheid en de opleiding van degene die de winningsafvalvoorziening exploiteert en de op de winningsafvalvoorziening werkzame personen.

Artikel 8.67 (voorschriften over aanleg, aanpassing of bouw van een winningsafvalvoorziening)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat:
   a. de winningsafvalvoorziening in overeenstemming met het door het bevoegd gezag goedgekeurde ontwerp wordt aangelegd of gebouwd, en
   b. na de oplevering van de winningsafvalvoorziening en voor de ingebruikneming daarvan aan het bevoegd gezag een rapportage wordt overgelegd, waarin zijn aangegeven:
      1°. de wijze waarop de directievoering op de aanleg of bouw heeft plaatsgevonden,
      2°. de tijdens de werkzaamheden ten opzichte van het bestek doorgevoerde afwijkingen en de op die afwijkingen betrekking hebbende revisietekeningen, en
      3°. De resultaten van een door een deskundige uitgevoerde controle op de deugdelijkheid en fysische stabiliteit van de opgeleverde winningsafvalvoorziening.

2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op veranderingen van de winningsafvalvoorziening.

Artikel 8.68 (voorschriften over beheer en onderhoud van een winningsafvalvoorziening)

1. Aan een omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat:
   a. de winningsafvalvoorziening zo wordt beheerd en onderhouden dat de fysische stabiliteit is verzekerd en verontreiniging of besmetting van bodem, lucht, oppervlaktewaterlichamen of grondwater en schade aan het landschap zoveel mogelijk wordt voorkomen of tegengegaan,
   b. verontreinigd water of percolaat zo wordt opgevangen, verzameld en gezuiverd of afgevoerd dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van de bodem of het grondwater,
   c. erosie door water of wind wordt tegengegaan, als dat technisch mogelijk en economisch haalbaar is,
   d. door periodieke controle van de winningsafvalvoorziening door op de winningsafvalvoorziening werkzame vakbekwame personen, wordt verzekerd dat de voorziening voldoet aan de voorschriften die aan de omgevingsvergunning zijn verbonden, en
   e. maatregelen worden getroffen wanneer de resultaten van de controle, bedoeld onder d, wijzen op instabiliteit of verontreiniging van het water of de bodem.

2. Aan de omgevingsvergunning wordt het voorschrift verbonden dat de gegevens van de controle, bedoeld in het eerste lid, onder d, samen met de vergunningdocumentatie, tenminste vijf jaar worden bewaard om een passende overdracht van informatie te verzekeren als de omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of vergunninghouder.

Artikel 8.69 (voorschriften over verslaglegging winningsafvalvoorziening)

1. Aan de omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat degene die de winningsafvalvoorziening exploiteert, ten minste eenmaal per jaar op basis van verzamelde gegevens een verslag toezendt aan het bevoegd gezag:
   a. om aan te tonen dat aan de voorschriften van de omgevingsvergunning wordt voldaan, en
   b. om de kennis van het gedrag van de afvalstoffen en de winningsafvalvoorziening te vergroten.

2. Het bevoegd gezag kan degene die de winningsafvalvoorziening exploiteert, verplichten de gegevens, op basis waarvan het verslag is opgesteld, te laten valideren door een onafhankelijke deskundige.

Artikel 8.70 (overige voorschriften over preventie)

1. Aan de omgevingsvergunning worden voorschriften verbonden die inhouden dat:

a. in overeenstemming met de kaderrichtlijn water, verslechtering van de toestand van het water wordt voorkomen, door:
   1°. evaluatie van de potentiële percolaatvorming, met inbegrip van de verontreinigde bestanddelen van het percolaat, vanuit de gestorte afvalstoffen zowel tijdens de bedrijfsuitoefening als na de sluiting van de winningsafvalvoorziening,
   2°. de waterbalans van de winningsafvalvoorziening te bepalen,
   3°. te voorkomen of tegen te gaan dat percolaat wordt gegenereerd en oppervlaktewaterlichamen, grondwater of de bodem door de afvalstoffen worden verontreinigd, en
   4°. het verontreinigde water en percolaat van de winningsafvalvoorziening te verzamelen en te behandelen totdat wordt voldaan aan de van toepassing zijnde eisen voor lozing ervan,
b. degene die de winningsafvalvoorziening exploiteert, de noodzakelijke maatregelen neemt om stof- en gasemissies zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, en
c. degene die de winningsafvalvoorziening exploiteert, als winningsafvalstoffen worden teruggeplaatst in een uitgegraven ruimte die is ontstaan door boven- of ondergrondse winning en die na de sluiting mag volstromen:
   1°. de noodzakelijke maatregelen treft om verslechtering van de toestand van het water en bodemverontreiniging zoveel mogelijk te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken, en
   2°. het bevoegd gezag voorziet van de informatie die noodzakelijk is om te verzekeren dat wordt voldaan aan het Besluit activiteiten leefomgeving en de kaderrichtlijn water.

2. In afwijking van het eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, kan toepassing daarvan achterwege blijven of kunnen andere voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden wanneer op basis van een beoordeling van de milieurisico's en rekening houdend met paragraaf 3.5.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving en de kaderrichtlijn water, wordt bepaald dat:
   a. het verzamelen en behandelen van percolaat niet nodig is, of
   b. de winningsafvalvoorziening geen potentieel gevaar vormt voor de bodem, het grondwater of oppervlaktewaterlichamen.

3. Aan een omgevingsvergunning voor het storten van winningsafvalstoffen in een ontvangend waterlichaam, dat niet is aangelegd voor de verwijdering van winningsafvalstoffen, wordt het voorschrift verbonden dat inhoudt dat degene die de winningsafvalvoorziening exploiteert, voldoet aan de toepasselijke voorschriften van de kaderrichtlijn water.

Artikel 8.71 (voorschriften voor een winningsafvalvoorziening categorie A)

Aan de omgevingsvergunning voor een winningsafvalvoorziening categorie A worden voorschriften verbonden die inhouden dat degene die de winningsafvalvoorziening exploiteert:
a. het preventiebeleid voor zware ongevallen als bedoeld in artikel 6 van de richtlijn winningsafval uitvoert,
b. bij zware ongevallen en andere voorvallen in overeenstemming met het interne noodplan, bedoeld in artikel 6 van de richtlijn winningsafval, onverwijld maatregelen treft om nadelige gevolgen voor de gezondheid of het milieu, met inbegrip van de grensoverschrijdende gevolgen, zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, en
c. een veiligheidsmanager aanstelt, die verantwoordelijk is voor:
   1°. de invoering en werking van de veiligheidsbeheerssystemen, bedoeld in artikel 6 van de richtlijn winningsafval, en
   2°. de uitvoering van en het periodieke toezicht op het preventiebeleid voor zware ongevallen.

§ 8.5.2.6 Beperkingen voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

Artikel 8.72 (broeikasgasemissies of energiegebruik)

1. Aan een omgevingsvergunning worden, als het een activiteit betreft waarop ook de in artikel 16.5 van de Wet milieubeheer vervatte verboden betrekking hebben, geen voorschriften verbonden:
   a. die een emissiegrenswaarde voor de directe emissie van broeikasgassen inhouden, tenzij dat noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante milieuverontreiniging in de onmiddellijke nabijheid van de activiteit wordt veroorzaakt, en
   b. ter bevordering van een zuinig gebruik van energie bij die activiteit.

2. Als aan de omgevingsvergunning voorschriften zijn verbonden als bedoeld in het eerste lid, vervallen die voorschriften.

Artikel 8.73 (CO_2 of energieverbruik)

1. Aan een omgevingsvergunning worden als het een activiteit betreft als bedoeld in artikel 15.51 van de Wet milieubeheer, geen voorschriften verbonden:

a. die een emissiegrenswaarde voor de directe emissie van CO_2inhouden, tenzij dat noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante milieuverontreiniging in de onmiddellijke omgeving van de activiteit worden veroorzaakt, en
b. ter bevordering van een zuinig gebruik van energie bij de activiteit.

2. Als aan een omgevingsvergunning voorschriften zijn verbonden als bedoeld in het eerste lid, vervallen die voorschriften.

Artikel 8.74 (overbrenging van afval naar of uit de provincie)

Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit worden geen voorschriften verbonden die het naar of uit de provincie brengen van afvalstoffen beperken of uitsluiten.

Artikel 8.75 (afbakening maatwerk)

Op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning zijn de artikelen 2.22, 4.8, 4.32, 4.36, 4.38, 4.47, 4.57, 4.60, 4.66, 4.75, 4.107, 4.441, 4.450, 4.505, 4.1075, 4.1081, 5.14 en 5.16 van het Besluit activiteiten leefomgeving van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 8.6 Omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit

[Gereserveerd]

Afdeling 8.7 Omgevingsvergunning ontgrondingsactiviteit

§ 8.7.1 Beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning ontgrondingsactiviteit

Artikel 8.76 (toepassingsbereik en oogmerk)

Deze afdeling is van toepassing op ontgrondingsactiviteiten die niet vergunningvrij zijn op grond van paragraaf 6.2.2, paragraaf 7.2.2 of afdeling 14.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving en is opgenomen met het oog op de doelen van de wet.

Artikel 8.77 (beoordelingsregels ontgrondingsactiviteit)

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een ontgrondingsactiviteit wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met de doelen van de wet.

2. De omgevingsvergunning wordt in ieder geval geweigerd als:
   a. niet aannemelijk is dat de ontgronding, zowel tijdens de uitvoering als daarna, veilig en stabiel is,
   b. onvoldoende verzekerd is dat het gebied na afloop van het ontgronden goed ingericht en beheerd zal worden, of
   c. de inrichting van de locatie niet aansluit bij de functie die in het omgevingsplan of de omgevingsverordening aan de locatie is toegedeeld of een functie die mogelijk wordt gemaakt door een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

3. Bij de beoordeling van de aanvraag worden in ieder geval de gevolgen van de ontgronding voor watersystemen betrokken.

4. Als voor een samenstel van activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit vereist is, ook een omgevingsvergunning voor een andere activiteit vereist is, maken de gronden voor verlening of weigering van de omgevingsvergunning voor die andere activiteit geen deel uit van de gronden voor verlening of weigering van de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit.

§ 8.7.2 Voorschriften omgevingsvergunning ontgrondingsactiviteit

Artikel 8.78 (voorschriften ontgrondingsactiviteit)

1. Aan een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit kunnen voorschriften worden verbonden die inhouden dat:
   a. voor de uitvoering van de ontgronding een werkplan wordt overgelegd en dat voor het werkplan toestemming nodig is van een bij het voorschrift aangewezen bestuursorgaan,
   b. op een daarbij omschreven wijze wordt aangegeven of de voorschriften wordt voldaan en dat

de daarbij verkregen gegevens ter beschikking worden gesteld van het bevoegd gezag.

2. Aan een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit kunnen voorschriften worden verbonden met het oog de paleontologie.

3. Artikel 8.82 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.79 (afbakening maatwerk)

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een ontgrondingsactiviteit in een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk zijn op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning de artikelen 6.14 en 7.14 van het Besluit activiteiten leefomgeving van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 8.8 Omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit

§ 8.8.1 Beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit

Artikel 8.80 (toepassingsbereik en oogmerk)

Deze afdeling heeft betrekking op rijksmonumentenactiviteiten die niet vergunningvrij zijn op grond van hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving en is opgenomen met het oog op het behoud van cultureel erfgoed.

Artikel 8.81 (beoordelingsregels rijksmonumentenactiviteit)

1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een rijksmonumentenactiviteit wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit in overeenstemming is met het belang van de monumentenzorg.

2. Bij de beslissing op de aanvraag houdt het bevoegd gezag rekening met de volgende beginselen:
   a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van monumenten en archeologische monumenten,
   b. het voorkomen van verplaatsing van monumenten of een deel daarvan, tenzij dit dringend vereist is voor het behoud van die monumenten,
   c. het bevorderen van het gebruik van monumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden, en
   d. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.

§ 8.8.2 Voorschriften omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit

Artikel 8.82 (voorschriften over archeologische monumentenzorg)

Aan een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit die betrekking heeft op een archeologisch monument kunnen in het belang van de archeologische monumentenzorg in ieder geval voorschriften worden verbonden, die inhouden een plicht tot:
a. het treffen van technische maatregelen waardoor archeologische monumenten in situ kunnen worden behouden,
b. het verrichten van opgravingen als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet,
c. het laten begeleiden van een activiteit die tot bodemverstoring leidt door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan bij die voorschriften te stellen kwalificaties, en
d. het verrichten van een opgraving of een archeologische begeleiding op een bepaalde wijze, als die wijze in overeenstemming is met artikel 5.4, eerste en tweede lid, van de Erfgoedwet.

Artikel 8.83 (voorschriften over verplaatsen gebouwde monumenten)

Aan een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit die een gedeeltelijke of volledige verplaatsing inhoudt van een monument dat een bouwwerk is, worden voorschriften verbonden over het treffen van voorzorgsmaatregelen voor het demonteren, het overbrengen en de herbouw van dat bouwwerk op een nieuwe locatie.

Afdeling 8.9 Omgevingsvergunning wateractiviteit

§ 8.9.1 Algemene beoordelingsregels aanvraag en algemene voorschriften omgevingsvergunning wateractiviteit

§ 8.9.1.1 Beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning wateractiviteit

Artikel 8.84 (toepassingsbereik en oogmerk)

1. Deze afdeling is van toepassing op de volgende wateractiviteiten:
   a. vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een waterstaatswerk als bedoeld in hoofdstuk 6 of 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   b. vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk als bedoeld in hoofdstuk 7 van dat besluit,
   c. vergunningplichtige lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in hoofdstuk 3, 6 of 7 van dat besluit,
   d. vergunningplichtige lozingsactiviteiten op een zuiveringtechnisch werk als bedoeld in hoofdstuk 3 van dat besluit,
   e. stortingsactiviteiten op zee die niet vergunningvrij zijn op grond van paragraaf 7.2.8 van dat besluit, en
   f. vergunningplichtige wateronttrekkingsactiviteiten als bedoeld in hoofdstuk 6 of afdeling 14.1 van dat besluit.

2. Deze afdeling is opgenomen met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu, het beheer van watersystemen en het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening.

Artikel 8.85 (beoordelingsregels wateractiviteit)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een wateractiviteit, als bedoeld in artikel 8.84, eerste lid, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van:
a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en
c. de vervulling van de op grond van de wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies,
waarbij rekening wordt gehouden met de waterbeheerprogramma's, regionale waterprogramma's, stroomgebiedsbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en het nationale waterprogramma, die betrekking hebben op dat watersysteem of een onderdeel daarvan.

§ 8.9.1.2 Algemene voorschriften omgevingsvergunning wateractiviteit

Artikel 8.86 (voorschriften wateractiviteit)

Aan de omgevingsvergunning kunnen voorschriften worden verbonden over het na het staken van de vergunde activiteit wegnemen, compenseren of beperken van door de vergunde activiteit of het staken van door die activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem.

§ 8.9.2 Specifieke beoordelingsregels aanvraag en specifieke voorschriften omgevingsvergunning wateractiviteit

§ 8.9.2.1 Specifieke beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning wateractiviteit

Artikel 8.87 (specifieke oogmerken)

1. De regels in artikel 8.89 zijn ook opgenomen met het oog op het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten.

2. De regels in artikel 8.91 zijn ook opgenomen regels met het oog op de doelen van de wet.

3. De regels in artikel 8.92 zijn ook opgenomen met het oog op het behoud van het cultureel erfgoed.

Artikel 8.88 (beoordelingsregels stortingsactiviteit op zee)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een stortingsactiviteit op

zee, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit in overeenstemming is met het Londen-protocol en het Ospar-verdrag.

Artikel 8.89 (beoordelingsregels lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk)

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van het beschermen van de doelmatige werking van het zuiveringtechnisch werk.

2. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk, zijn de artikelen 8.9, eerste en tweede lid, 8.10 en 8.12, zesde lid, aanhef en onder a, van overeenkomstige toepassing.

3. Bij de beoordeling van de aanvraag in overeenstemming met artikel 8.9, eerste lid, aanhef en onder a tot en met e, wordt ook rekening gehouden met de informatiedocumenten, bedoeld in bijlage XVIII, onder B.

Artikel 8.90 (beoordelingsregels wateronttrekkingsactiviteit)

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een wateronttrekkingsactiviteit wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met:
   a. de dragende functie van het watersysteem, of
   b. de kwantitatieve toestand van het grondwater.

2. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met de onttrekking van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, waarbij het in de bodem te brengen water afkomstig is uit een oppervlaktewaterlichaam, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als in het in de bodem te brengen water stoffen voorkomen:
   a. in lagere concentraties dan in bijlage XX, onder A, voor die stoffen is aangegeven, of
   b. als bedoeld in bijlage XX, onder B, als die stoffen niet zijn genoemd in bijlage XX, onder A, en die stoffen in zulke geringe hoeveelheden en concentraties aanwezig zijn dat gevaar voor verslechtering van de kwaliteit van het grondwater is uitgesloten.

3. In afwijking van het tweede lid, onder a, kan de omgevingsvergunning worden verleend en kan voor een of meer stoffen een hogere concentratie als bedoeld in dat onderdeel worden toegestaan voor een in de omgevingsvergunning aan te geven periode, als:
   a. de bodemgesteldheid of de bodemsoort zodanig is dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater, als water in de bodem wordt gebracht waarin die stoffen voorkomen in hogere concentraties, of
   b. aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die het gevaar voor verontreiniging van het grondwater, dat ontstaat door het in de bodem brengen van water waarin die stoffen voorkomen in die hogere concentraties, opheffen.

Artikel 8.91 (beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk)

1. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk die plaatsvindt buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, kan de omgevingsvergunning worden geweigerd als de activiteit in strijd is met de doelen van de wet.

2. Voor zover voor een samenstel van activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit als bedoeld in het eerste lid, vereist is, ook een omgevingsvergunning voor een andere activiteit dan een wateractiviteit vereist is, maken de gronden voor verlening of weigering van de omgevingsvergunning voor die andere activiteiten geen deel uit van de gronden voor verlening of weigering van de omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteit.

3. Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk die betreft het bouwen, aanleggen, plaatsen of in stand houden van een kunstmatig eiland, installatie of inrichting, als bedoeld in artikel 7.16, eerste lid, onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving, in een gebied dat druk wordt bevaren en dat bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.21 van de wet is aangewezen, wordt de

omgevingsvergunning alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van de scheepvaart en de veiligheid.

§ 8.9.2.2 Specifieke voorschriften omgevingsvergunning wateractiviteit

Artikel 8.92 (voorschriften beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk die wordt verricht buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied, is artikel 8.82 van overeenkomstige toepassing op het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning.

Artikel 8.93 (voorschriften lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk, worden aan die vergunning de voorschriften verbonden die noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de maatregelen die voor dat oppervlaktewaterlichaam of voor dat zuiveringtechnisch werk zijn opgenomen in het nationaal waterprogramma, een regionaal waterprogramma of een waterbeheerprogramma, als toepassing wordt gegeven aan artikel 5.35, van de wet.

Artikel 8.94 (voorschriften lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk)

Op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk, zijn de artikelen 8.26 tot en met 8.36 van overeenkomstige toepassing, waarbij rekening wordt gehouden met de informatiedocumenten, bedoeld in bijlage XVIII, onder C.

Artikel 8.95 (voorschriften wateronttrekkingsactiviteit met infiltratie)

1. Aan een omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit die betrekking heeft op het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, waarbij het in de bodem te brengen water afkomstig is uit een oppervlaktewaterlichaam, worden voorschriften verbonden over:
   a. de kwaliteit van het in de bodem te brengen water,
   b. de beheersing van de hydrologische situatie,
   c. de beëindiging van het in de bodem brengen van het water, en
   d. de controle van de kwaliteit van het grondwater.

2. Een voorschrift, als bedoeld in het eerste lid onder a, houdt in ieder geval in dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van het grondwater.

3. Een voorschrift, als bedoeld in het eerste lid onder b, houdt in ieder geval in dat verspreiding van het in de bodem te brengen water zo veel mogelijk wordt beheerst, om het in de bodem te brengen water grotendeels weer te onttrekken.

4. Een voorschrift, als bedoeld in het eerste lid onder c, houdt in ieder geval in dat een evaluatie van de gevolgen van het in de bodem brengen van water voor de kwaliteit van de bodem plaatsvindt, gevolgd door een planmatige aanpak van de beëindiging en het opheffen van eventuele nadelige gevolgen.

Artikel 8.96 (voorschriften stortingsactiviteit op zee)

Aan een omgevingsvergunning voor een stortingsactiviteit op zee worden voorschriften verbonden in overeenstemming met het Londen-protocol en het Ospar-verdrag.

Artikel 8.97 (afbakening maatwerk)

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk zijn op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning de artikelen 2.22, 4.66, 4.107, en 4.605 van het Besluit activiteiten leefomgeving van overeenkomstige toepassing.

2. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot

een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk of een wateronttrekkingsactiviteit in een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk zijn op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning de artikelen 6.14 en 7.14 van het Besluit activiteiten leefomgeving van overeenkomstige toepassing.

3. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in het waterstaatswerk de Noordzee of een stortingsactiviteit op zee is op het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning artikel 7.14 van het Besluit activiteiten leefomgeving van overeenkomstige toepassing.

Afdeling 8.10 Actualisering, wijziging en intrekking

§ 8.10.1 Algemene gronden actualisering, wijziging en intrekking

Artikel 8.98 (algemene gronden – bevoegdheid tot wijziging voorschriften en intrekking omgevingsvergunning)

1. Het bevoegd gezag kan de voorschriften van een omgevingsvergunning wijzigen of een omgevingsvergunning intrekken op de gronden in dit hoofdstuk waarop de aanvraag om de omgevingsvergunning voor die activiteit had kunnen worden geweigerd.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.

3. Het bevoegd gezag geeft alleen toepassing aan de intrekkingsbevoegdheid in het eerste lid als niet kan worden volstaan met wijziging van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften.

§ 8.10.2 Specifieke gronden actualisering, wijziging en intrekking

Artikel 8.99 (specifieke gronden – plicht tot bezien omgevingsvergunning in verband met nieuwe BBT-conclusies)

Het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk beziet binnen vier jaar na de bekendmaking van nieuwe of herziene BBT-conclusies over de hoofdactiviteit van de ippc-installatie of de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften voldoen aan deze nieuwe BBT-conclusies, aan overige BBT-conclusies en aan informatiedocumenten als bedoeld in bijlage XVIII, onder A, die sinds de verlening van de omgevingsvergunning of de laatste toetsing zijn vastgesteld of herzien.

Artikel 8.100 (specifieke gronden – plicht tot wijziging voorschriften)

1. Het bevoegd gezag wijzigt de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften als door toepassing van artikel 5.38, eerste lid, van de wet blijkt dat de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt:
   a. door de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kan worden ingeperkt, of
   b. door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt.

2. Het bevoegd gezag voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk wijzigt, als dit noodzakelijk is gelet op het resultaat van de toetsing, bedoeld in artikel 8.99, de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften binnen vier jaar na de bekendmaking van nieuwe of herziene BBT-conclusies over de hoofdactiviteit van de ippc-installatie.

3. Van ontwikkelingen, als bedoeld in het eerste lid, is in ieder geval sprake als:
   a. geen BBT-conclusies van toepassing zijn, maar belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een aanzienlijke beperking van de emissies mogelijk maken,
   b. de door de activiteit veroorzaakte milieuverontreiniging zodanig is dat de emissiegrenswaarden die in de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften zijn opgenomen, moeten worden gewijzigd of dat in die voorschriften nieuwe emissiegrenswaarden moeten worden opgenomen,
   c. de noodzaak om ongevallen te voorkomen de toepassing van andere technieken vereist, of
   d. op grond van artikel 8.30, aan een nieuwe of herziene omgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder a tot en met c, van de wet, moet worden voldaan.

4. Als minder strenge emissiegrenswaarden, als bedoeld in artikel 8.28, zijn bepaald, wordt bij de

toepassing van het eerste en tweede lid opnieuw getoetst of aan de voorwaarden van dat artikel wordt voldaan.

5. Bij toepassing van het eerste en tweede lid verbindt het bevoegd gezag zo nodig voorschriften aan de omgevingsvergunning die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarover krachtens artikel 16.55, tweede lid, van de wet in of bij de aanvraag om de omgevingsvergunning gegevens of bescheiden zijn verstrekt.

Artikel 8.101 (specifieke gronden – plicht tot intrekking omgevingsvergunning milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk)

Het bevoegd gezag trekt de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk in als:
a. door toepassing van artikel 8.100, tweede lid, redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat de in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast, of
b. het een stortplaats als bedoeld in artikel 8.47 van de Wet milieubeheer of een afvalvoorziening als bedoeld in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, betreft en de stortplaats respectievelijk afvalvoorziening op grond van artikel 8.47 van de Wet milieubeheer voor gesloten is verklaard.

Artikel 8.102 (specifieke gronden – bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk)

Het bevoegd gezag kan de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk in ieder geval wijzigen in verband met het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid, als bedoeld in artikel 4.22, tweede lid, onder b, van de wet.

Artikel 8.103 (specifieke gronden – bevoegdheid tot intrekking omgevingsvergunning milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktelichaam of zuiveringtechnisch werk)

1. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk in ieder geval intrekken, in verband met:
   a. een doelmatig beheer van afvalstoffen, of
   b. het niet treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid, als bedoeld in artikel 4.22, tweede lid, onder b, van de wet.

2. Het bevoegd gezag geeft alleen toepassing aan de intrekkingsbevoegdheid in het eerste als niet kan worden volstaan met wijziging van de voorschriften.

HOOFDSTUK 9 PROJECTBESLUITEN

Afdeling 9.1 Algemene bepalingen

Artikel 9.1 (instructieregels projectbesluit)

1. Afdeling 5.1 is van overeenkomstige toepassing op een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van een waterschap of gedeputeerde staten.

2. De paragrafen 5.1.1, 5.1.2, 5.1.3.2, 5.1.4, 5.1.5.5 en 5.1.8 zijn van overeenkomstige toepassing op een projectbesluit dat wordt vastgesteld door Onze Minister of Onze Minister die het aangaat.

3. In afwijking van het eerste lid is paragraaf 5.1.3.3 niet van toepassing op een projectbesluit dat wordt vastgesteld voor de aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering.

Afdeling 9.2 Ontheffing

Artikel 9.2 (ontheffing instructieregels projectbesluit)

Onze Minister, in voorkomend geval in overeenstemming met Onze Minister die het aangaat, kan op verzoek van het dagelijks bestuur van een waterschap of gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de regels in de paragrafen 5.1.3.3, 5.1.3.4, 5.1.3.5, 5.1.3.6, 5.1.5.2, 5.1.6 en 5.1.7.

HOOFDSTUK 10 MONITORING EN INFORMATIE

Afdeling 10.1 Waarborgen van de veiligheid

§ 10.1.1 Externe veiligheidsrisico's

§ 10.1.1.1 Monitoring en gegevensverzameling

Artikel 10.1 (gegevensverzameling externe veiligheidsrisico's)

De volgende bestuursorganen verzamelen gegevens over externe veiligheidsrisico's van daarbij genoemde activiteiten:

a. het bevoegd gezag dat beslist op een aanvraag om een omgevingsvergunning of waaraan een melding wordt gedaan voor:
   1°. een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder A, B, D, onder 1 en E,
   2°. het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik, bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving,
   3°. het opslaan van ontplofbare stoffen van ADR-klasse 1, bedoeld in artikel 3.33 van het Besluit activiteiten leefomgeving, en
   4°. het opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen en voorwerpen van ADR-klasse 1 door de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht, bedoeld in artikel 3.329 van het Besluit activiteiten leefomgeving,
b. voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over wegen waarvan het plaatsgebonden risico op de as van de weg hoger is dan een op de miljoen per jaar:
   1°. het college van burgemeester en wethouders voor wegen in beheer bij de gemeente,
   2°. het dagelijks bestuur van het waterschap voor wegen in beheer bij het waterschap,
   3°. gedeputeerde staten voor wegen in beheer bij de provincie voor zover deze niet behoren tot het basisnet,
c. Onze Minister voor een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder C en D, onder 2, en
d. Onze Minister van Economische Zaken voor:
   1°. 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, 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
   2°. het exploiteren van een inrichting waarvoor een vergunning is verleend op grond van artikel 15, onder b, van de Kernenergiewet.

Artikel 10.2 (gegevens externe veiligheidsrisico's)

De bestuursorganen, bedoeld in artikel 10.1 verzamelen de volgende gegevens:

a. de geografische situering van de locatie waar een activiteit als bedoeld in bijlage VII, wordt verricht, weergegeven met behulp van de coördinaten van het stelsel van de rijksdriehoeksmeting, bedoeld in artikel 52 van de Kadasterwet,
b. voor zover het betreft een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder A en B: de afstand voor het plaatsgebonden risico, bedoeld in de bij die activiteit opgenomen tabel,
c. voor zover het betreft een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder C: de bij ministeriële regeling bepaalde afstand tot de locatie waar het plaatsgebonden risico ten hoogste een op de miljoen per jaar is,
d. voor zover het betreft het opwekken van elektriciteit met een windturbine, bedoeld in bijlage VII, onder D, onder 1 en E, onder 1: de berekende afstand tot de locatie waar het plaatsgebonden risico ten hoogste een op de honderdduizend per jaar is,
e. voor zover het betreft een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder D en E, niet zijnde een windturbine, als bedoeld onder d: de berekende afstand tot de locatie waar het plaatsgebonden risico ten hoogste een op de miljoen per jaar en, voor zover beschikbaar, een op de honderdduizend en een op de honderd miljoen per jaar is,
f. voor zover toepassing is gegeven aan artikel 5.10: de berekende afstand tot de locatie waar het plaatsgebonden risico een op de honderdduizend per jaar is,
g. voor zover het betreft het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik: de ligging van een explosieaandachtsgebied vuurwerk, bedoeld in artikel 5.23,
h. de ligging van een civiel explosieaandachtsgebied als bedoeld in artikel 5.28,
i. de ligging van een militair explosieaandachtsgebied als bedoeld in artikel 5.32,
j. voor een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder A, B D, onder 1° en onder E, voor zover van toepassing:
   1°. de bedrijfsnaam,
   2°. de naam en het adres van degene die de activiteit verricht,

3°. de datum waarop de voor de risico's relevante geldende omgevingsvergunning is verleend of laatstelijk is gewijzigd of de melding op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving is ingediend,
4°. de aard van het risico en de chemische naam en het CAS-nummer en voor zover bekend het UN-nummer van de voor het risico maatgevende stof of de naam van de voor het risico maatgevende categorie van stoffen,
5°. de gegevens, bedoeld onder 4°, van zowel de voor het toxisch risico maatgevende stof als de voor het risico van brand of explosie maatgevende stof, als beide maatgevende stoffen aanwezig zijn.

k. een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder D, onder 2:
1°. de eventuele naam of aanduiding waaronder de buisleiding bekend is,
2°. de naam van de exploitant van de buisleiding,
3°. de uitwendige diameter van de buisleiding in millimeters,
4°. de maximale werkdruk uitgedrukt in kiloPascal,
5°. de wanddikte van de buis in millimeters,
6°. de ligging van de bovenkant van de buisleiding ten opzichte van het maaiveld, in centimeters,
7°. de materiaalsoort van de buisleiding,
8°. de aard van het risico, en
9°. de chemische naam en het CAS-nummer en voor zover bekend het UN-nummer van de voor het risico maatgevende stof of de naam van de voor het risico maatgevende categorie van stoffen;

l. voor een activiteit als bedoeld in bijlage VII, onder D: de eventuele naam of aanduiding waaronder de weg of hoofdspoorweg bekend is, en

m. de datum waarop de gegevens, bedoeld onder a tot en met l, laatstelijk zijn gewijzigd.

§ 10.1.1.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens

Artikel 10.3 (register externe veiligheidsrisico's)

1. Er is een register externe veiligheidsrisico's.

2. Het register wordt beheerd door Onze Minister.

3. Het register bevat:
a. de in overeenstemming met artikel 10.2 aan Onze Minister verstrekte gegevens,
b. een overzicht op een kaart, waaruit de geografische ligging van de activiteiten waarover in het register gegevens zijn opgenomen blijkt, met:
1°. de afstanden, bedoeld in artikel 10.2, onder b en c,
2°. de afstand tot de locatie waar het plaatsgebonden risico een op de honderdduizend per jaar is, bedoeld in artikel 10.2, onder d,
3°. de afstand tot de locatie waar het plaatsgebonden risico een op de miljoen per jaar is en, voor zover beschikbaar, van een op de honderdduizend en een op de honderd miljoen per jaar, bedoeld in artikel 10.2, onder e,
4°. voor zover toepassing is gegeven aan artikel 5.10: de afstand tot de locatie waar het plaatsgebonden risico een op de honderdduizend per jaar is,
5°. de afstanden, bedoeld in bijlage VIII,
6°. de civiele explosieaandachtsgebieden, bedoeld in artikel 5.28, en
7°. de militaire explosieaandachtsgebieden, bedoeld in artikel 5.32.

Artikel 10.4 (gegevensverstrekking domino-effecten Seveso-inrichting)

Wanneer het bevoegd gezag beschikt over gegevens, als bedoeld in artikel 4.5, eerste lid, onder g, van het Besluit activiteiten leefomgeving, die niet zijn verstrekt door degene de Seveso-inrichting exploiteert, worden deze gegevens ter beschikking gesteld aan degene de Seveso-inrichting exploiteert, voor zover dit nodig is voor de toepassing van artikel 4.13 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

§ 10.1.2 Waterveiligheid

§ 10.1.2.1 Monitoring en gegevensverzameling

Artikel 10.5 (monitoring omgevingswaarden veiligheid waterkeringen)

[Gereserveerd]

§ 10.1.2.2 Verslagen en kaarten

Artikel 10.6 (overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten)

1. Gedeputeerde staten zorgen voor de productie van overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten in overeenstemming met artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's, in ieder geval twee jaar voor de vaststelling van het overstromingsrisicobeheerplan.

2. De kaarten hebben geen betrekking op overstromingen vanuit rioolstelsels.

Afdeling 10.2 Milieu en gezondheid

§ 10.2.1 Kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 10.7 (monitoring omgevingswaarden luchtkwaliteit)

1. Monitoring van de omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht, genoemd in de artikelen 2.4 tot en met 2.9 vindt plaats door metingen, berekeningen, modellen of objectieve ramingen in overeenstemming met de artikelen 5 tot en met 14 van de richtlijn luchtkwaliteit en artikel 4 van de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

2. Onze Minister is belast met de uitvoering van de monitoring.

3. De beoordeling of aan de omgevingswaarden wordt voldaan vindt niet plaats op locaties:
   a. waartoe het publiek geen toegang heeft en waar geen vaste bewoning is, of
   b. voor de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang hebben tot de middenberm.

Artikel 10.8 (monitoring overige parameters luchtkwaliteit)

1. Door monitoring worden bewaakt:
   a. de concentraties in de buitenlucht van:
      1°. de chemische samenstellingen van $PM_{2,5}$, waaronder in ieder geval sulfaat, nitraat, natrium, kalium, ammonium, chloride, calcium, magnesium, elementair koolstof en organisch koolstof,
      2°. vluchtige organische stoffen,
      3°. andere relevante polycyclische aromatische koolwaterstoffen dan benzo(a)pyreen, waaronder in ieder geval benzo(a)antraceen, benzo(b)fluorantheen, benzo(j)fluorantheen, benzo(k)fluorantheen, indeno(1,2,3-cd)pyreen en dibenzo(a,h)antraceen, en
   b. de depositie van:
      1°. arseen, cadmium, kwik, nikkel en benzo(a)pyreen, en
      2°. de andere onder a, onder 3°, genoemde polycyclische aromatische koolwaterstoffen.

2. Monitoring vindt plaats door metingen, modellen of objectieve ramingen in overeenstemming met artikel 4 van de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht.

3. Onze Minister is belast met de uitvoering van de monitoring.

Artikel 10.9 (monitoring nec-richtlijn)

1. Door monitoring worden bewaakt de emissies van de in artikel 4 van de nec-richtlijn bedoelde stoffen.

2. Monitoring vindt plaats door het voor die stoffen opstellen van de nationale emissie-inventarissen en nationale emissieprognoses, bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de nec-richtlijn, volgens de methode, bedoeld in bijlage III bij die richtlijn.

3. Onze Minister is belast met de uitvoering van de monitoring.

Artikel 10.10 (gegevensverzameling luchtkwaliteit door gemeenten en provincies)

1. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, die ligt in een aandachtsgebied, bedoeld in bijlage XIII, en gedeputeerde staten van de provincie waar het gebied ligt, verzamelen gegevens voor de monitoring van concentraties van:
   a. stikstofdioxide, bedoeld in artikel 2.5, eerste lid, aanhef en onder b, en
   b. PM_{10}, bedoeld in artikel 2.6, eerste lid.

2. De gegevens betreffen:
   a. het gebruik van wegen in beheer bij de gemeente, respectievelijk de provincie, en
   b. het houden van landbouwhuisdieren, bedoeld in artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

§ 10.2.2 Waterkwaliteit

§ 10.2.2.1 Monitoring en gegevensverzameling kaderrichtlijn water

Artikel 10.11 (grondslag monitoring waterkwaliteit)

In overeenstemming met de bij dit besluit en bij ministeriële regeling voorgeschreven regels wordt vastgesteld of is voldaan is aan:
a. een omgevingswaarde als bedoeld in de artikelen 2.12, eerste lid, 2.13, eerste lid, 2.15, eerste lid, 2.16, eerste lid, of 2.17, eerste lid,
b. een goed ecologisch potentieel als bedoeld in artikel 2.14, en
c. een doelstelling als bedoeld in artikel 4.15, eerste lid, 4.17, eerste lid, 4.19, of 4.21, tweede lid.

Artikel 10.12 (monitoring overige parameters waterkwaliteit)

Door monitoring wordt bewaakt:
a. een goed ecologisch potentieel als bedoeld in artikel 2.14,
b. de doelstelling van geen achteruitgang van de toestand, bedoeld in artikel 4.15, eerste lid,
c. de significante en aanhoudend stijgende trends, bedoeld in artikel 4.17, eerste lid,
d. de bacteriële besmetting van schelpdierwateren, bedoeld in artikel 4.19, en
e. het vereiste van geen achteruitgang en verbetering van de kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning, bedoeld in artikel 4.21, tweede lid.

Artikel 10.13 (methode van monitoring omgevingswaarden en overige parameters)

Monitoring van een omgevingswaarde als bedoeld in artikel 10.11, aanhef en onder a, en een goed ecologisch potentieel als bedoeld in artikel 10.11, aanhef en onder b, en een doelstelling als bedoeld in artikel 10.11, aanhef en onder c, vindt plaats door:
a. het opzetten van een meetnet met representatieve meetlocaties,
b. het beschrijven van de methode om de waterkwaliteit te meten of te berekenen,
c. het meten van de stoffen en kwaliteitselementen die relevant zijn voor de toestand van het krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam,
d. het meten van trends,
e. het meten van opkomende stoffen die zijn opgenomen in de aandachtstoffenlijst, bedoeld in artikel 8 ter, eerste lid van de richtlijn prioritaire stoffen,
f. het meten van stoffen die zijn aangewezen als indicatoren voor een mogelijke bedreiging voor de kwaliteit van water uit krw-oppervlaktewater of grondwater dat wordt onttrokken voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water,
g. de interpretatie en de presentatie van de meetresultaten,
h. de indeling van een krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam in een toestandsklasse,
i. de verslaglegging over de monitoringsresultaten,
in overeenstemming met bijlage V bij de kaderrichtlijn water, de artikelen 3 tot en met 5 van de grondwaterrichtlijn, de richtlijn prioritaire stoffen en de richtlijn 2009/90/EG van de Commissie van de Europese Unie van 31 juli 2009 tot vaststelling van technische specificaties voor de chemische analyse en monitoring van de watertoestand krachtens Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2009, L 201), en
j. door het meten van bacteriële besmettingen in elk van de daarin op grond van artikel 4.10, tweede lid, aanhef en onder c, als schelpdierwater opgenomen oppervlaktewaterlichaam.

Artikel 10.14 (methode indeling krw-oppervlaktewaterlichaam)

1. Voor de indeling van een krw-oppervlaktewaterlichaam in een type natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam worden de karakteriseringen gebruikt, die voor de verschillende typen natuurlijke krw-oppervlaktewaterlichamen zijn opgenomen in het Stowa-rapport voor natuurlijke watertypen.

2. In afwijking van het eerste lid kan als het gaat om een kunstmatig of sterk veranderd krw-oppervlaktewaterlichaam voor de indeling, bedoeld in dat lid, voor de karakterisering ook gebruik worden gemaakt van het rapport ‘Omschrijving MEP en maatlatten voor sloten en kanalen voor de Kaderrichtlijn Water 2015-2021’ van de Stichting toegepast onderzoek waterbeheer.

Artikel 10.15 (methode bepaling van de ecologische toestand)

1. Voor de monitoring van de omgevingswaarde een goede ecologisch toestand, bedoeld in artikel 2.13, eerste lid:
   a. wordt voor het uitwerken van de definities van de ecologische toestand, bedoeld in bijlage V, paragraaf 1.1, bij de kaderrichtlijn water, van de in Nederland voorkomende watertypes, het Stowa-rapport voor natuurlijke watertypen gebruikt,
   b. bevat dat type natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam voor specifieke krw-verontreinigde stoffen geen hogere concentratie van een stof, genoemd in bijlage XXI, dan de waarde die voor die stof is vermeld, en
   c. voldoet dat type natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam voor de andere kwaliteitselementen aan alle waarden, die voor deze kwaliteitselementen voor het type natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam waarin het dat waterlichaam is ingedeeld, zijn opgenomen in het Stowa-rapport voor natuurlijke watertypen.

2. Het Stowa-rapport voor natuurlijke watertypen wordt gebruikt voor de monitoring voor elk van de in Nederland voorkomende typen natuurlijke krw-oppervlaktewaterlichamen voor de in bijlage V, paragraaf 1.1, bij de kaderrichtlijn water vermelde kwaliteitselementen, met uitzondering van specifieke krw-verontreinigende stoffen.

Artikel 10.16 (methode bepaling goed ecologisch potentieel)

Voor de monitoring van een goed ecologisch potentieel als bedoeld in artikel 2.14 geldt dat een sterk veranderd of kunstmatig krw-oppervlaktewaterlichaam voor een kwaliteitselement voldoet aan het vereiste van een goed ecologisch potentieel, als het krw-oppervlaktewaterlichaam voldoet aan de specificaties die voor het kwaliteitselement zijn vastgesteld in:
a. het nationale waterprogramma, als het rijkswateren betreft,
b. het regionale waterprogramma, als het regionale wateren betreft.

Artikel 10.17 (methode bepaling indeling in toestandsklassen)

1. Een natuurlijk krw-oppervlaktelichaam wordt ingedeeld in een toestandklasse zeer goed, goed, matig, ontoereikend of slecht zoals omschreven in bijlage V, paragraaf 1.2, de tabellen 1.2.1 tot en met 1.2.4, bij de kaderrichtlijn water.

2. Het uitwerken van de afbakening van de toestandklassen, bedoeld in het eerste lid, voor de in Nederland voorkomende typen natuurlijk krw-oppervlaktewater waartoe het krw-oppervlaktewaterlichaam behoort, gebeurt in overeenstemming met het Stowa-rapport voor natuurlijke watertypen.

3. De indeling van een sterk veranderd of kunstmatig krw-oppervlaktewaterlichaam in een toestands-klasse van het ecologisch potentieel vindt plaats met toepassing van de ‘Handreiking MEP/GEP, handreiking voor vaststellen van status, ecologische doelstellingen en bijpassende maatregelen-pakketten voor niet-natuurlijke wateren’ van de Projectgroep Implementatie Handreiking, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, van november 2005.

4. Bij de indeling, bedoeld in het derde lid, wordt uitgegaan van het goede ecologisch potentieel dat voor het sterk veranderd of kunstmatig krw-oppervlaktewaterlichaam is vastgesteld:
   a. voor rijkswateren: in het nationale waterprogramma,
   b. voor regionale wateren: in het regionale waterprogramma.

Artikel 10.18 (aanwijzing bestuursorgaan monitoring kaderrichtlijn water)

Belast met de uitvoering van de monitoring van de omgevingswaarden, bedoeld in de artikelen 2.12, 2.13, 2.15, 2.16 of 2.17, een goed ecologisch potentieel als bedoeld in artikel 2.14, en doelstellingen als bedoeld in artikel 4.15, eerste lid, 4.17, eerste lid, 4.19 of 4.21, tweede lid, in overeenstemming met de bij dit besluit en ministeriële regeling voorgeschreven regels zijn:
a. voor krw-oppervlaktewaterlichamen:
   1°. het dagelijks bestuur van het waterschap voor regionale wateren, en
   2°. Onze Minister voor rijkswateren.
b. voor grondwaterlichamen: gedeputeerde staten.

§ 10.2.2.2 Monitoring en gegevensverzameling kaderrichtlijn mariene strategie

Artikel 10.19 (monitoring kaderrichtlijn mariene strategie)

1. Door monitoring wordt bewaakt de milieutoestand van de Nederlandse mariene wateren.

2. Monitoring vindt plaats door metingen, bemonsteringen, tellen of op andere wijze verzamelen van gegevens.

3. Ter voorbereiding het programma, bedoeld in artikel 4.8, en ter uitvoering van het eerste en tweede lid, stelt Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken, het monitoringsprogramma, bedoeld in artikel 11, eerste en tweede lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie, vast.

4. Onze Minister, in overeenstemming met Onze Minister van Economische Zaken, is belast met de uitvoering van de monitoring.

§ 10.2.2.3 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens kaderrichtlijn water

Artikel 10.20 (register beschermde gebieden kaderrichtlijn water)

1. Er is of er zijn één of meer registers van de beschermde gebieden, bedoeld in bijlage IV bij de kaderrichtlijn water.

2. Het register wordt of de registers worden beheerd door Onze Minister in overeenstemming met artikel 6 van de kaderrichtlijn water.

§ 10.2.2.4 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens richtlijn stedelijk afvalwater

Artikel 10.21 (rapport afvoer stedelijk afvalwater en slib)

Onze Minister stelt met ingang van het jaar 2019 iedere twee jaar een rapport op over de twee daaraan voorafgaande jaren, waarin de stand van zaken wordt beschreven over de afvoer van stedelijk afvalwater en slib.

§ 10.2.3 Zwemwater

Artikel 10.22 (monitoring omgevingswaarde zwemlocaties)

1. De monitoring van de omgevingswaarde voor zwemlocaties, bedoeld in artikel 2.21, vindt plaats door het meten, berekenen en analyseren van de zwemlocatie in overeenstemming met de bijlagen I, IV en V bij de zwemwaterrichtlijn.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen andere referentiemethode als bedoeld in bijlage I bij de zwemwaterrichtlijn of andere normvoorschriften als bedoeld in bijlage V bij de zwemwaterrichtlijn worden gebruikt, als het resultaat daarvan gelijkwaardig is aan het resultaat dat bereikt wordt met de in die bijlagen van de zwemwaterrichtlijn bedoelde methoden en voorschriften.

3. De beheerder van het oppervlaktewaterlichaam waarin de zwemlocatie is gelegen, is belast met de monitoring.

Artikel 10.23 (monitoring andere parameters zwemlocaties)

1. In een zwemlocatie worden door monitoring bewaakt:
   a. de proliferatie van cyanobacteriën;
   b. de neiging tot proliferatie van macroalgen of marien fytoplankton,
   c. zwemwaterverontreinigingen door teerachtige residuen, glas, plastic, rubber of ander afval.

2. Monitoring van de proliferatie van cyanobacteriën, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, en de neiging tot proliferatie van macroalgen of marien fytoplankton, bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, vindt plaats door uitvoering van het Blauwalgenprotocol 2012, zoals vastgesteld door het Nationaal Water Overleg in mei 2012.

3. Monitoring van zwemwaterverontreinigingen als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder c, vindt plaats door visuele inspectie.

§ 10.2.4 Geluid

§ 10.2.4.1 Monitoring en gegevensverzameling

Artikel 10.24 (gegevensverzameling belangrijke wegen en spoorwegen door provincies)

Gedeputeerde staten houden bij:
a. op welke wegen of delen van wegen die in beheer zijn bij de provincie naar verwachting in het daaropvolgende jaar meer dan drie miljoen maal een motorvoertuig zal passeren, en
b. op welke spoorwegen of delen van spoorwegen, niet zijnde hoofdspoorwegen, naar verwachting in het daaropvolgende kalenderjaar meer dan 30.000 maal een trein zal passeren.

Artikel 10.25 (gegevensverzameling voor geluidbelastingkaarten)

1. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente die behoort tot een bij ministeriële regeling aangewezen agglomeratie verzamelt gegevens over de geluidbelasting door geluidbronnen:
   a. als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a en b, van de wet,
   b. als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de wet, voor zover de geluidbelasting binnen de gemeente meer is dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night},
   c. als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder d, van de wet, voor zover:
      1°. de ten hoogste toegelaten geluidbelasting door de activiteit meer is dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night}, of
      2°. het activiteiten betreft die worden verricht op een industrieterrein als bedoeld in de Wet geluidhinder en de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting door de gezamenlijke activiteiten op het industrieterrein meer is dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night}, of
      3°. het activiteiten betreft in een gebied waarvoor in het omgevingsplan voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ van geluid een hogere waarde is vastgesteld dan de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.65, eerste lid, aanhef en onder a, tweede, derde, of vierde lid, en de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting van de gezamenlijke activiteiten in dat gebied op omliggende geluidgevoelige woningen en geluidgevoelige locaties meer is dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night}.

2. Gedeputeerde staten verzamelen gegevens over de geluidbelasting door geluidbronnen als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder a, b en c, van de wet.

3. Onze Minister verzamelt gegevens over de geluidbelasting door geluidbronnen als bedoeld in artikel 3.9, eerste lid, onder a, b en c, van de wet.

4. De gegevensverzameling vindt plaats door berekening van:
   a. de geluidbelasting L_{den} en de geluidbelasting L_{night} door de geluidbronnen als bedoeld in het eerste, tweede respectievelijk derde lid, in het kalenderjaar voorafgaand aan dat van de vaststelling van een geluidbelastingkaart, en
   b. het aantal geluidgevoelige gebouwen, geluidgevoelige locaties en bewoners van woningen dat aan bij ministeriële regeling bepaalde waarden van de geluidbelasting L_{den} en de geluidbelasting L_{night} wordt blootgesteld.

§ 10.2.4.2 Verslagen en kaarten

Artikel 10.26 (plicht tot opstellen geluidbelastingkaarten)

1. Het college van burgemeester en wethouders van een gemeente die behoort tot een bij ministeriële regeling aangewezen agglomeratie stelt geluidbelastingkaarten vast voor de geluidbronnen, bedoeld in artikel 10.25, eerste lid.

2. Gedeputeerde staten stellen geluidbelastingkaarten vast voor de geluidbronnen, bedoeld in artikel 10.25, tweede lid.

3. Onze Minister stelt geluidbelastingkaarten vast voor de geluidbronnen, bedoeld in artikel 10.25, derde lid.

Artikel 10.27 (verbeelding van gegevens op geluidbelastingkaarten)

1. Geluidbelastingkaarten verbeelden tenminste de gegevens, bedoeld in artikel 10.25, vierde lid.

2. In geval van wegen als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, onder a, of artikel 3.9, eerste lid, onder a,

spoorwegen als bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, onder b, of hoofdspoorwegen als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder b, van de wet, geeft de geluidbelastingkaart een weergave van:
a. de geluidbelasting L_{den} en de geluidbelasting L_{night} door die geluidbronnen op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties, en
b. stille gebieden als bedoeld in de artikelen 4.23 en 4.24 die liggen in de nabijheid van die geluidbronnen.

§ 10.2.5 Emissies in lucht, water en bodem

§ 10.2.5.1 Monitoring en gegevensverzameling

Artikel 10.28 (begripsbepalingen)

Voor de toepassing van deze paragraaf wordt verstaan onder:
bevoegd gezag: bestuursorgaan als bedoeld in artikel 10.29,
activiteit: activiteit als bedoeld in bijlage I bij de PRTR-verordening.

Artikel 10.29 (aanwijzing bestuursorganen gegevensverstrekking PRTR)

Als instantie als bedoeld in artikel 2, onder 2, van de PRTR-verordening wordt aangewezen het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in bijlage I bij die verordening.

Artikel 10.30 (kwaliteitsbeoordeling PRTR-verslag)

1. Het bevoegd gezag beoordeelt de kwaliteit van het PRTR-verslag uiterlijk op 30 juni van het kalenderjaar volgend op het verslagjaar.

2. Het bevoegd gezag kan uiterlijk op de datum, bedoeld in het eerste lid, verklaren dat het PRTR-verslag niet voldoet aan één of meer van de eisen, genoemd in de artikelen 5.10, 5.12 of 5.13 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

3. Het bevoegd gezag kan de afgifte van de verklaring voor ten hoogste drie maanden uitstellen.

4. Het bevoegd gezag kan na de datum, bedoeld in het eerste lid, of als toepassing is gegeven aan het derde lid, na de datum die met toepassing daarvan is vastgesteld, alsnog verklaren dat het PRTR-verslag niet voldoet aan de eisen, als:
   a. het verslag onjuiste of onvolledige gegevens bevat, of
   b. het verslag op een andere manier onjuist is, en degene die het verslag heeft ingediend, dat weet of behoort te weten.

5. De bevoegdheid, bedoeld in het vierde lid, vervalt vijf jaar na afloop van het verslagjaar.

Artikel 10.31 (niet tijdige indiening PRTR-verslag)

Als niet tijdig een PRTR-verslag is ingediend kan het bevoegd gezag uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar volgend op het verslagjaar verklaren dat geen PRTR-verslag is ingediend.

Artikel 10.32 (inwerkingtreding verklaring niet voldoend of niet tijdig ingediend verslag)

Een verklaring als bedoeld in artikel 10.30, tweede of vierde lid, of artikel 10.31 treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop die verklaring bekend is gemaakt. Als gedurende die termijn bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt de verklaring niet in werking voordat op dat verzoek is beslist.

Artikel 10.33 (geheimhouding gegevens)

1. Het bevoegd gezag kan, op verzoek van degene die de activiteit verricht of ambtshalve, beslissen dat bepaalde in een PRTR-verslag opgenomen gegevens niet aan Onze Minister worden verstrekt. Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is van overeenkomstige toepassing.

2. Een ambtshalve besluit als bedoeld in het eerste lid, wordt uiterlijk op 30 september van het kalenderjaar volgend op het verslagjaar genomen.

3. Een besluit als bedoeld in het eerste lid treedt in werking met ingang van de dag waarop vier weken zijn verstreken sinds de dag waarop het besluit bekend is gemaakt. Als gedurende die

termijn bij de bevoegde rechter een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, treedt het besluit niet in werking voordat op dat verzoek is beslist.

Artikel 10.34 (gegevensverzameling diffuse bronnen)

Onze Minister verzamelt gegevens over emissies van verontreinigende stoffen uit diffuse bronnen als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 9, van het PRTR-protocol, voor zover het opnemen van die gegevens in het PRTR uitvoerbaar is. De gegevens omvatten ook informatie over de methode die is toegepast om de gegevens te verzamelen.

§ 10.2.5.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens

Artikel 10.35 (PRTR)

1. Er is een PRTR dat gegevens bevat over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen.

2. Het PRTR wordt beheerd door Onze Minister in overeenstemming met artikel 5 van het PRTR-protocol en is voor een ieder langs elektronische weg toegankelijk.

Artikel 10.36 (minimale inhoud PRTR)

1. Het PRTR bevat:
   a. de in overeenstemming met artikel 8.34 van het Omgevingsbesluit aan Onze Minister verstrekte gegevens en gemelde verklaringen, en
   b. de in overeenstemming met artikel 10.34 verzamelde gegevens over emissies van verontreinigende stoffen vanuit diffuse bronnen, voor zover die gegevens een voldoende mate van ruimtelijke detaillering bezitten.

2. Als in het PRTR gegevens over emissies van verontreinigende stoffen vanuit diffuse bronnen worden opgenomen, wordt ook de methode aangegeven waarmee die gegevens zijn verzameld.

3. Als het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 10.37, in het PRTR-verslag opgenomen gegevens met toepassing van artikel 8.35 van het Omgevingsbesluit niet aan Onze Minister heeft verstrekt, bevat het PRTR:
   a. het type informatie dat geheim is gehouden,
   b. in een geval als bedoeld in artikel 8.35, derde lid, van het Omgevingsbesluit: de naam van de groep verontreinigende stoffen waartoe de geheimgehouden verontreinigende stof behoort,
   c. de uitzonderingsgrond uit artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur op grond waarvan tot geheimhouding is besloten, en
   d. de samenvatting van de motivering van de beslissing waarbij tot geheimhouding is besloten.

Afdeling 10.3 Behoud van cultureel erfgoed en werelderfgoed

Artikel 10.37 (register omgevingsvergunningen rijksmonumentenactiviteit)

1. Het college van burgemeester en wethouders en, voor zover een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument is gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeeld gebied, Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, houden een openbaar register bij dat gegevens bevat over omgevingsvergunningen voor een rijksmonumentenactiviteit.

2. Het register bevat de volgende gegevens:
   a. de datum van de omgevingsvergunning,
   b. het kenmerk van de omgevingsvergunning,
   c. de locatie van het rijksmonument of voorbeschermd rijksmonument waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft en de relevante kadastrale gegevens van die locatie, en
   d. de aard van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is verleend.

3. De gegevens, bedoeld in het tweede lid, worden in het register opgenomen binnen een week na de dag waarop een omgevingsvergunning is verleend.

Afdeling 10.4 Tegengaan van klimaatverandering

Artikel 10.38 (monitoring broeikasgassen)

1. Door monitoring worden bewaakt de emissies van broeikasgassen, bedoeld in bijlage I bij de monitoringsmechanisme-verordening.

2. Monitoring vindt plaats door het voor die broeikasgassen opstellen van het nationale inventarisatiesysteem en de broeikasgasinventarissen, bedoeld in artikel 5 van de monitoringsmechanismeverordening.

3. Onze Minister is belast met de uitvoering van de monitoring.

Afdeling 10.5 Natuur

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 11 DIGITAAL STELSEL OMGEVINGSWET

[Gereserveerd]

HOOFDSTUK 12 SLOTBEPALINGEN

Artikel 12.1 (inwerkingtreding)

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 12.2 (citeertitel)

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit kwaliteit leefomgeving.

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 en de daarop berustende bepalingen wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder:

24-uurszorg: 24-uurszorg als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;

aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten: op basis van archeologische, bodemkundige of historische informatie op een locatie te verwachten archeologische monumenten;
ADR-klasse: ADR-klasse als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

basisnet: basisnet als bedoeld in artikel 11 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen;
BBT-conclusies: document met de conclusies over beste beschikbare technieken, vastgesteld in overeenstemming met artikel 13, vijfde lid en zevende lid, van de richtlijn industriële emissies;
bedgebied: bedgebied als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
beheerder van het oppervlaktewaterlichaam:
a. het dagelijks bestuur van het waterschap als het gaat om regionale wateren, of
b. Onze Minister als het gaat om rijkswateren;
beheerplan Natura 2000: beheerplan als bedoeld in artikel 3.8, derde lid, en 3.9, derde lid, van de wet;
beperkt kwetsbaar gebouw: gebouw als bedoeld in bijlage VI, onder A;
beperkt kwetsbare locatie: locatie als bedoeld in bijlage VI, onder B;
beste beschikbare technieken: het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met als doel emissies en effecten op het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, te beperken:
a. 'technieken': zowel de toegepaste technieken als de wijze waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, geëxploiteerd en ontmanteld,
b. 'beschikbare': op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken wel of niet binnen Nederland worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn, en
c. 'beste': het meest doeltreffend voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel;
bewaarplaats voor vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik: bewaarplaats voor vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
bijeenkomstfunctie: bijeenkomstfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
bijeenkomstfunctie voor kinderopvang: bijeenkomstfunctie voor kinderopvang als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
brandaandachtsgebied: brandaandachtsgebied als bedoeld in artikel 5.12, eerste lid;
brandcompartiment: brandcompartiment als bedoeld bijlage I bij in het Besluit activiteiten leefomgeving;
brandvoorschriftengebied: brandvoorschriftengebied bedoeld in artikel 5.14, eerste lid;
bruto-vloeroppervlakte: bruto-vloeroppervlakte als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
bufferbewaarplaats voor vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik: bufferbewaarplaats voor vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
buisleiding van nationaal belang: buisleiding als bedoeld in artikel 5.131;
bunkerstation: bunkerstation als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

continue trilling: trilling die ten opzichte van de grootste trillingstijd gedurende een lange tijd aanwezig is;

dierenverblijf: dierenverblijf als bedoeld in bijlage I bij in het Besluit activiteiten leefomgeving;
digestaat: digestaat als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving:
dikke fractie: dikke fractie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
drijfmest: drijfmest als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
dunne fractie: dunne fractie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

ecologische toestand: ecologische toestand als bedoeld in artikel 2, onder 21, van de kaderrichtlijn water;
emissiegrenswaarde: emissiegrenswaarde als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
explosieaandachtsgebied: explosieaandachtsgebied als bedoeld in artikel 5.12, tweede lid;
explosievoorschriftengebied: explosievoorschriftengebied bedoeld in artikel 5.14, eerste lid;

gebouw: gebouw als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
geluid $B_{s,dan}$: geluid op een plaats over alle dag-, avond- en nachtperioden van een jaar, berekend in overeenstemming met de bij ministeriële regeling aangewezen berekeningsmethode voor schietgeluid;
geluidbelasting L_{den}: geluidsbelasting of andere geluidwaarde op een plaats en door een bron over alle perioden van 07.00-19.00 uur, van 19.00-23.00 uur en van 23.00-07.00 uur van een jaar als omschreven in bijlage I, onderdeel 1, bij de richtlijn omgevingslawaai;
geluidbelasting L_{night}: geluidbelasting of andere geluidwaarde op een plaats en door een bron over alle perioden van 23.00 tot 07.00 uur van een jaar als omschreven in bijlage I, onderdeel 2, bij de richtlijn omgevingslawaai;
geluidbelastingkaart: geluidbelastingkaart als bedoeld in artikel 20.17, eerste lid, van de wet;
geluidgevoelig gebouw: gebouw als bedoeld in artikel 5.56, eerste of derde lid;
geluidgevoelige locatie: locatie als bedoeld in artikel 5.56, tweede lid;
geluidgevoelige ruimte: geluidgevoelige ruimte als bedoeld in artikel 5.57;
geurgevoelig gebouw: gebouw als bedoeld in artikel 5.87, eerste, derde of vierde lid;
geurgevoelige locatie: locatie als bedoeld in 5.87, tweede of vierde lid;
gevaarlijke afvalstof: gevaarlijke afvalstof als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
gevaarlijke stof: gevaarlijke stof als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
gezondheidszorgfunctie: gezondheidszorgfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
gifwolkaandachtsgebied: gifwolkaandachtsgebied als bedoeld in artikel 5.12, derde lid;
goed ecologisch potentieel: goed ecologisch potentieel als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 23, van de kaderrichtlijn water;
goede chemische toestand van krw-oppervlaktewater: goede chemische toestand van oppervlaktewater als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 24, van de kaderrichtlijn water;
goede ecologische toestand: goede ecologische toestand als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 22, van de kaderrichtlijn water;
goede kwantitatieve toestand: goede kwantitatieve toestand als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 28, van de kaderrichtlijn water;

herhaald voorkomende trilling: kortdurende trilling door weg- of railverkeer, waaronder heftrucks, bulldozers en kranen op rails, met een repeterend karakter;
huisvestingssysteem: huisvestingssysteem als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

inerte winningsafvalstoffen: onbrandbare winningsafvalstoffen die geen significante fysische, chemische of biologische veranderingen ondergaan en die voldoen aan de criteria, bedoeld in artikel 1, eerste en tweede lid, van de beschikking nr. 2009/359/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 30 april 2009 tot aanvulling van de definitie van inert afval ter uitvoering van artikel 22, lid 1, onder f, van Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën (PbEU 2009, L 110);
ippc-installatie: ippc-installatie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

kantoorfunctie: kantoorfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
kwetsbaar gebouw: gebouw als bedoeld in bijlage VI, onder C;
krw-oppervlaktewater: een oppervlaktewater als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 1, van de kaderrichtlijn water;
krw-oppervlaktewaterlichaam: oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 10, van de kaderrichtlijn water;
krw-verontreinigende stof: verontreinigende stof als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 31, van de kaderrichtlijn water, met name de stoffen, bedoeld in bijlage VIII bij die richtlijn;
krw-verontreiniging: verontreiniging als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 33, van de kaderrichtlijn water;
kunstmatig krw-oppervlaktewaterlichaam: een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam;
kwetsbare locatie: locatie als bedoeld in bijlage VI, onder D;

landbouwhuisdier: landbouwhuisdier als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

langtijdgemiddeld beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$): het gemiddelde van de afwisselende niveaus van het ter plaatse optredende geluid, gemeten in een bepaalde periode en vastgesteld en beoordeeld volgens de bij ministeriele regeling gestelde regels;

maritiem ruimtelijk plan: plan als bedoeld in artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning;
maritieme ruimtelijke planning: proces in het kader waarvan menselijke activiteiten in mariene gebieden worden geanalyseerd en georganiseerd om ecologische, economische en sociale doelstellingen te bereiken;
maximaal geluidniveau L_{Amax}: maximaal geluidsniveau gemeten in de meterstand «F» of «fast» als vastgesteld en beoordeeld volgens de bij ministeriële regeling gestelde regels;
mestbassin: mestbassin als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
milieuverontreiniging: directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de kwaliteit van het milieu kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, of de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan;
motorvoertuig: op grond van de Wegenverkeerswet 1994 aangeduid motorvoertuig;

nationaal waterprogramma: nationaal waterprogramma, als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder d, van de wet;
NEM: NEM als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

ouE: Europese eenheid voor geurconcentratie als bedoeld in NEN-EN 13725;
onderwijsfunctie: onderwijsfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
opslagtank: opslagtank als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
overstromingsrisicobeheerplan: overstromingsrisicobeheerplan als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder b, van de wet;

percolaat: vloeistof die uit gestorte vaste afvalstoffen of andere vaste stoffen komt of daarmee in contact is geweest;
PGS: PGS als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
plaatsgebonden risico: risico als bedoeld in artikel 5.6;
PM_{10}: fijnstofdeeltjes met een aerodynamische diameter van ten hoogste 10 µm;
$PM_{2,5}$: fijnstofdeeltjes met een aerodynamische diameter van ten hoogste 2,5 µm;
programma van maatregelen mariene strategie: programma van maatregelen mariene strategie als bedoeld in artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b, in samenhang met artikel 13, tweede lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie;
proliferatie van cyanobacteriën: ophoping van cyanobacteriën in de vorm van bloei, tapijt of drijflaag;
PRTR: register als bedoeld in artikel 20.11, aanhef en onder a, van de wet;
PRTR-verslag: verslag als bedoeld in artikel 5.9, tweede lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving;
pyrotechnisch artikel voor theatergebruik: pyrotechnisch artikel voor theatergebruik als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
pyrotechnisch artikel voor theatergebruik van categorie T1 of T2: pyrotechnisch artikel voor theatergebruik van categorie T1 of T2 als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

regionaal waterprogramma: regionaal waterprogramma als bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, van de wet;

Seveso-inrichting: Seveso-inrichting als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
stikstofoxiden: stikstofoxiden als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
sterk veranderd krw-oppervlaktewaterlichaam: krw-oppervlaktewaterlichaam dat door fysische wijzigingen als gevolg van menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard;
storten: storten als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
stortplaats: stortplaats als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
Stowa-rapport voor natuurlijke watertypen: rapport 'Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de Kaderrichtlijn Water 2015–2021'(herziene editie 2016) van de Stichting toegepast onderzoek waterbeheer;
stroomgebiedsbeheerplan: stroomgebiedsbeheerplan als bedoeld in artikel 3.9, tweede lid, onder a, van de wet;
substraatmateriaal: substraatmateriaal als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

tankinstallatie: tankinstallatie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
tankzuil: tankzuil als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
trillinggevoelig gebouw: gebouw als bedoeld in artikel 5.76;
type natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam: rivier, meer, overgangswater of kustwateren als bedoeld in bijlage II, onder punt 1.2, bij de kaderrichtlijn water;

vaste bijvoedermiddelen: vaste bijvoedermiddelen als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
vaste mest: vaste mest als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
verblijfsruimte: verblijfsruimte als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
vluchtige organische stof: vluchtige organische stof als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
Voorlopige Lijst werelderfgoed: lijst met erfgoederen die door Nederland bij Unesco worden voorgedragen voor plaatsing op de Lijst van het Werelderfgoed;
voor menselijke consumptie bestemd water: voor menselijke consumptie bestemd water als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 37, van de kaderrichtlijn water;
vuurwerk: vuurwerk als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
vuurwerk van categorie F1, F2, F3 of F4: vuurwerk van categorie F1, F2, F3 of F4 als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;

waterbeheerprogramma: waterbeheerprogramma als bedoeld in artikel 3.7 van de wet;
waterwinlocatie: onttrekkingspunt van krw-oppervlaktewater of grondwater dat wordt gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, of een samenstel van die onttrekkingspunten;
wet: Omgevingswet;
winningsafvalstof: afvalstof die rechtstreeks afkomstig is uit de prospectie, winning, behandeling en opslag van mineralen en de exploitatie van groeven, met uitzondering van afvalstof afkomstig van offshore-prospectie, -winning en -behandeling van mineralen;
winningsafvalvoorziening: terrein waar uitsluitend winningsafvalstoffen worden gestort of verzameld, dan wel het gedeelte van een terrein waar winningsafvalstoffen worden gestort of verzameld;
winningsafvalvoorziening categorie A: 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 beschikking nr. 2009/337/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 20 april 2009 tot vaststelling van de criteria voor de indeling van afvalvoorzieningen in overeenstemming met bijlage III bij Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën (PbEU 2009, L 102);
woonfunctie: woonfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
woonfunctie voor zorg: woonfunctie voor zorg als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
woongebouw: woongebouw als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;
woonwagen: woonwagen als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving;

zeer kwetsbaar gebouw: gebouw als bedoeld in bijlage VI, onder E;
zwaar ongeval: zwaar ongeval als bedoeld in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving;
zwemwaterbeheersmaatregelen: maatregelen als bedoeld in artikel 2, zevende lid, van de zwemwaterrichtlijn die voor zwemlocaties worden genomen;
zwemwaterverontreiniging: aanwezigheid van microbiologische besmetting of van andere organismen of afval die de zwemwaterkwaliteit aantast en een risico voor de gezondheid van de zwemmers inhoudt als bedoeld in de artikelen 3.7, 3.8, en 10.23 en in bijlage I, kolom A, bij de zwemwaterrichtlijn.

B. Verordeningen, richtlijnen en besluiten

Voor de toepassing van dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

CLP-verordening: verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006 (PbEU 2008, L 353);

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);

monitoringsmechanisme-verordening: Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de Unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG (PbEU 2013, L 165);

PRTR-protocol: op 21 mei 2003 tot stand gekomen Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (Trb. 2007, 95).

BIJLAGE II BIJ ARTIKEL 2.1 VAN DIT BESLUIT (VEILIGHEID WATERKERINGEN)

A. Omgevingswaarden veiligheid primaire waterkeringen

[Gereserveerd]

B. Kaarten primaire waterkeringen

[Gereserveerd]

BIJLAGE III BIJ DE ARTIKELEN 2.12, EERSTE EN DERDE LID, 4.13, TWEEDE LID, EN 4.15, VIERDE LID, VAN DIT BESLUIT (OMGEVINGSWAARDEN VOOR PRIORITAIRE STOFFEN EN BEPAALDE KRW-VERONTREINIGENDE STOFFEN TEN BEHOEVE VAN DE GOEDE CHEMISCHE TOESTAND VAN EEN KRW-OPPERVLAKTEWATERLICHAAM)

Omgevingswaarden voor prioritaire stoffen en bepaalde krw-verontreinigende stoffen t.b.v. de goede chemische toestand van krw-oppervlaktewater

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Nr.	CAS-nummer[1]	EU-nummer[2]	Naam van de prioritaire stof (X) = ook aangewezen als prioritaire gevaarlijke stof	JG-OGW Landoppervlakte wateren[3]	JG-OGW Andere oppervlakte wateren[3]	MAC-OGW Landoppervlakte wateren[3]	MAC-OGW Andere oppervlakte wateren[3]	OGWE Biota	22 december 2021	22 december 2027
1	15972-60-8	240-110-8	Alachloor	0,3	0,3	0,7	0,7			
2	120-12-7	204-371-1	Anthraceen (X)	0,1	0,1	0,4	0,4			
				0,1	0,1	0,1	0,1		X	
3	1912-24-9	217-617-8	Atrazine	0,6	0,6	2,0	2,0			
4	71-43-2	200-753-7	Benzeen	10	8	50	50			
5	32534-81-9		Gebromeerde diphenylethers[5] (X)[4]	0,0005	0,0002	Nvt	nvt			
						0,14	0,014	0,0085	X	
6	7440-43-9	231-152-8	Cadmium en cadmiumverbindingen (afhankelijk van de waterhardheidsklasse)[6] (X)	≤ 0,08 (Klasse 1) 0,08 (Klasse 2) 0,09 (Klasse 3) 0,15 (Klasse 4) 0,25 (Klasse 5)	0,2	≤ 0,45 (Klasse 1) 0,45 (Klasse 2) 0,6 (Klasse 3) 0,9 (Klasse 4) 1,5 (Klasse 5)	≤ 0,45 (Klasse 1) 0,45 (Klasse 2) 0,6 (Klasse 3) 0,9 (Klasse 4) 1,5 (Klasse 5)			
6a	56-23-5		Tetrachloorkoolstof [7]	12	12	Nvt	nvt			
7	85535-84-8	287-476-5	C-1013-Chlooralkanen[8] (X)	0,4	0,4	1,4	1,4			
8	470-90-6	207-432-0	Chlorfenvinfos	0,1	0,1	0,3	0,3			
9	2921-88-2	220-864-4	Chlooryrifos (Chloorpyrifos-ethyl)	0,03	0,03	0,1	0,1			
9a	309-00-2 60-57-1 72-20-8 465-73-6		Cyclodieen pesticiden: Aldrin[7] Dieldrin[7] Endrin[7] Isodrin[7]	Σ = 0,01	Σ = 0,005	nvt	nvt			
9b	nvt		DDT totaal[7 9]	0,025	0,025	Nvt	nvt			
9b	50-29-3		para-para-DDT[7]	0,01	0,01	Nvt	nvt			
10	107-06-2	203-458-1	1,2-dichloorethaan	10	10	Nvt	nvt			
11	75-09-2	200-838-9	Dichloormethaan	20	20	Nvt	nvt			
12	117-81-7	204-211-0	Di(2-ethylhexyl)ftalaat (DEHP) (X)[19]	1,3	1,3	Nvt	nvt			
13	330-54-1	206-354-4	Diuron	0,2	0,2	1,8	1,8			
14	115-29-7	204-079-4	Endosulfan (X)	0,005	0,0005	0,01	0,004			
15	206-44-0	205-912-4	Fluoranteen	0,1	0,1	1	1			
				0,0063	0,0063	0,12	0,12	30	X	
16	118-74-1	204-273-9	Hexachloorbenzeen (X)	0,000026[21]	0,000026[21]	0,05	0,05	10		
17	87-68-3	201-765-5	Hexachloorbutadieen (X)	0,00055[21]	0,00055[21]	0,6	0,6	55		
18	608-73-1	210-168-9	Hexachloorcyclohexaan (X)	0,02	0,002	0,04	0,02			
19	34123-59-6	251-835-4	Isoproturon	0,3	0,3	1,0	1,0			
20	7439-92-1	231-100-4	Lood en loodverbindingen	7,2	7,2	Nvt	nvt			
				1,2[13]	1,3	14	14		X	
21	7439-97-6	231-106-7	Kwik en kwikverbindingen (X)	0,00007[21]	0,00007[21]	0,07	0,07	20		
22	91-20-3	202-049-5	Naftaleen	2,4	1,2	Nvt	nvt			
				2	2	130	130		X	
23	7440-02-0	231-111-4	Nikkel en nikkelverbindingen	20	20	Nvt	nvt			
				4[13]	8,6	34	34		X	
24	84852-15-3	Nvt	Nonylfenolen (X)[22]	0,3	0,3	2,0	2,0			
25	104-66-9	Nvt	Octylfenolen (4-(1,1',3,3'-tetramethylbutyl)- fenol)[15]	0,1	0,01	Nvt	nvt			

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Nr.	CAS-nummer[1]	EU-nummer[2]	Naam van de prioritaire stof (X) = ook aangewezen als prioritaire gevaarlijke stof	JG-OGW Landopper-vlakte wateren[3]	JG-OGW Andere opper-vlakte wateren[3]	MAC-OGW Landopper-vlakte wateren[3]	MAC-OGW Andere oppervlakte wateren[3]	OGWE Biota	22 de-cember 2021	22 de-cember 2027
26	608-93-5	210-172-0	Pentachloorbenzeen (X)	0,007	0,0007	Nvt	nvt			
27	87-86-5	201-778-6	Pentachloorfenol	0,4	0,4	1	1			
28	nvt	Nvt	Polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK)[11 16] (X)	nvt	nvt	Nvt	nvt			
28	50-32-8		Benzo(a)pyreen (X)	$1,7 \times 10^{-4}$	$1,7 \times 10^{-4}$	0,27	0,027	5	X	
28	205-99-2		Benzo(b) fluoranteen (X)	[11]	[11]	0,017	0,017	[11]	X	
28	207-08-9		Benzo(k) fluoranteen (X)	[11]	[11]	0,017	0,017	[11]	X	
28	191-24-2		Benzo(g,h,i)-peryleen (X)	[11]	[11]	$8,2 \times 10^{-3}$	$8,2 \times 10^{-4}$	[11]	X	
28	193-39-5		Indeno(1,2,3- cd)pyreen (X)	[11]	[11]	Nvt	nvt	[11]	X	
29	122-34-9	204-535-2	Simazine	1	1	4	4			
29a	127-18-4		Tetrachloorethyleen[7]	10	10	Nvt	nvt			
29b	79-01-6		Trichloorethyleen[7]	10	10	Nvt	nvt			
30	36643-28-4	Nvt	Tributyltin verbindingen (X)[17]	0,0002	0,0002	0,0015	0,0015			
31	12002-48-1	234-413-4	Trichloorbenzenen	0,4	0,4	Nvt	nvt			
32	67-66-3	200-663-8	Trichloormethaan (chloroform)	2,5	2,5	Nvt	nvt			
33	1582-09-8	216-428-8	Trifluralin (X)[19]	0,03	0,03	Nvt	nvt			
34	115-32-2	204-082-0	Dicofol (X)[19]	$1,3\ 10^{-3}$	$3,2\ 10^{-5}$	nvt[10]	nvt[10]	33		X
35	1763-23-1	217-179-8	Perfluoroctaan sulfonzuur en zijn derivaten (PFOS) (X)[19]	$6,5\ 10^{-4}$	$1,3\ 10^{-4}$	36	7,2	9,1		X
36	124495-18-7	Nvt	Quinoxyfen (X)[19]	0,15	0,015	2,7	0,54			X
37	18	Nvt	Dioxinen en dioxineachtige verbindingen (X)			Nvt	nvt	Som van PCDD+PCDF+PCB-DL 0,0065 $\mu g.kg^{-1}$ TEQ[14]		X
38	74070-46-5	277-704-1	Aclonifen	0,12	0,012	0,12	0,012			X
39	42576-02-3	255-894-7	Bifenox	0,012	0,0012	0,04	0,004			X
40	28159-98-0	248-872-3	Cybutryne	0,0025	0,0025	0,016	0,016			X
41	52315-07-8	257-842-9	Cypermethrin[23]	$8\ 10^{-5}$	$8\ 10^{-6}$	$6\ 10^{-4}$	$6\ 10^{-5}$			X
42	62-73-7	200-547-7	Dichloorvos	$6\ 10^{-4}$	$6\ 10^{-5}$	$7\ 10^{-4}$	$7\ 10^{-5}$			X
43		Nvt	Hexabroomcyclododecaan (HBCDD) (X^{19})[20]	0,0016	0,0008	0,5	0,05	167		X
44	76-44-8 / 1024-57-3	200-962-3 / 213-831-0	Heptachloor en heptachloorepoxide (X^{19})	$2\ 10^{-7}$	$1\ 10^{-8}$	$3\ 10^{-4}$	$3\ 10^{-5}$	$6,7\ 10^{-3}$		X
45	886-50-0	212-950-5	Terbutryn	0,065	0,0065	0,34	0.034			X

[1] CAS: Chemical Abstract Services.
[2] EU-nummer: Europese inventaris van bestaande chemische handelsstoffen (EINECS) of de Europese lijst van chemische stoffen waarvan kennisgeving is gedaan (ELINCS).
[3] Landoppervlaktewateren omvatten rivieren en meren en de bijbehorende kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen. Andere oppervlaktewateren omvatten kust- en overgangswateren, inclusief hiervan afgeleide kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen.
[4] Alleen tetra-, penta-, hexa- en heptabroomdifenylether (respectievelijk CAS-nummers 40088-47-9, 32534-81-9, 36483-60-0, 68928-80-3).
[5] Voor de groep prioritaire stoffen die vallen onder gebromeerde difenylethers (nr. 5) verwijst de OGW naar de som van de concentraties voor de congeneren nr. 28, 47, 99, 100, 153 en 154.
[6] Voor cadmium en zijn verbindingen (nr. 6) hebben de JG-OGW en MAC-OGW betrekking op de opgeloste concentraties en zijn de OGW-waarden afhankelijk van de hardheid van het water, ingedeeld in vijf klassen (klasse 1: < 40 mg $CaCO_3$ /l, klasse 2: 40 tot < 50 mg $CaCO_3$ /l, klasse 3: 50 tot < 100 mg $CaCO_3$ /l, klasse 4: 100 tot < 200 mg $CaCO_3$ /l en klasse 5: ≥ 200 mg $CaCO_3$ /l).
[7] Deze stof is geen prioritaire stof, maar een van de andere krw-verontreinigende stoffen waarvoor de eisen identiek zijn aan die die zijn vastgelegd in de wetgeving die vóór 13 januari 2009 van toepassing was.
[8] Er wordt geen indicatieve parameter opgegeven voor deze groep van stoffen. De indicatieve parameters moeten worden bepaald door de analysemethoden.
[9] DDT totaal omvat de som van de isomeren 1,1,1-trichloor2,2-bis(p-chloorfenyl)ethaan (CAS-nummer 50-29-3), EU-nummer 200-024-3); 1,1,1-trichloor-2-(o-chloorfenyl)-2-(p-chloorfenyl)ethaan (CAS-nummer 789-02-6); EU-nummer 212-332-5); 1,1-dichloor2,2- bis(p-chloorfenyl)ethyleen (CAS-nummer 72-55-9); EU-nummer 200-784-6); en 1,1-dichloor-2,2-bis(p-chloorfenyl)ethaan (CAS-nummer 72-54-8); EU-nummer 200-783-0).
[10] Er is onvoldoende informatie beschikbaar om een MAC-OGW vast te stellen voor deze stoffen.
[11] Voor de groep prioritaire stoffen die onder polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK) vallen, is de vermelde biota- OGW en de overeenkomstige JG-OGW voor water de concentratie van benzo(a)pyreen; beide OGW zijn op de toxiciteit van benzo(a)pyreen gebaseerd. Benzo(a)pyreen kan beschouwd worden als een marker voor andere PAK en derhalve dient voor de vergelijking met biota-OGW en de overeenkomstige JG-OGW in water alleen benzo(a)pyreen te worden gemonitord.
[12] Tenzij anders vermeld, gelden de biota-OGW voor vissen. In plaats daarvan kan een alternatieve biotataxon als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de richtlijn

prioritaire stoffen of een andere matrix als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de richtlijn prioritaire stoffen worden gemonitord, voor zover de toegepaste OGW een gelijkwaardig beschermingsniveau biedt. Voor de stoffen met nummer 15 (fluorantheen) en 28 (PAK's), gelden de biota-OGW voor schelp- en weekdieren. Voor de beoordeling van de chemische toestand is de monitoring van fluoranteen en PAK in vissen niet geschikt. Voor stof nummer 37 (dioxinen en dioxineachtige verbindingen) gelden de biota-OGW voor vissen, schelp- en weekdieren; zie afdeling 5.3 van de bijlage bij Verordening (EU) nr. 1259/2011 van de Commissie van 2 december 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1881/2006 wat betreft de maximumgehalten voor dioxinen, dioxineachtige pcb's en niet-dioxineachtige pcb's in levensmiddelen (PB L 320 van 3.12.2011, blz. 18).

[13] Deze eisen hebben betrekking op de biologisch beschikbare concentraties van de stoffen.

[14] PCDD's: polychloordibenzo-p-dioxinen; PCDF's: polychloordibenzofuranen; PCB-DL: dioxineachtige polychloorbifenylen; TEQ's: toxische equivalenten, volgens de toxische-equivalentiefactoren (2005) van de Wereldgezondheidsorganisatie.

[15] Octylfenol (CAS 1806-26-4, EU 217-302-5) met inbegrip van isomeer 4-(1,1',3,3'-tetramethylbutyl)-fenol (CAS 140-66-9, EU 205-426-2).

[16] Met inbegrip van benzo(a)pyreen (CAS 50-32-8, EU 200-028-5), benzo(b)fluoranteen (CAS 205-99-2, EU 205-911-9), benzo(g,h,i)peryleen (CAS 191-24-2, EU 205-883-8), benzo(k)fluoranteen (CAS 207-08-9, EU 205-916-6), indeno(1,2,3-cd)pyreen (CAS 193-39-5, EU 205-893-2) en met uitzondering van antraceen, fluoranteen en naftaleen, die afzonderlijk worden vermeld.

[17] Met inbegrip van tributyltin-kation (CAS 36643-28-4).

[18] Dit betreft de volgende verbindingen: 7 polychloordibenzo-p-dioxinen (PCDD's): 2,3,7,8-T4CDD (CAS 1746-01-6), 1,2,3,7,8-P5CDD (CAS 40321-76-4), 1,2,3,4,7,8-H6CDD (CAS 39227-28-6), 1,2,3,6,7,8-H6CDD (CAS 57653-85-7), 1,2,3,7,8,9-H6CDD (CAS 19408-74-3), 1,2,3,4,6,7,8-H7CDD (CAS 35822-46-9), 1,2,3,4,6,7,8,9-O8CDD (CAS 3268-87-9) 10 polychloordibenzofuranen (PCDF's): 2,3,7,8-T4CDF (CAS 51207-31-9), 1,2,3,7,8-P5CDF (CAS 57117-41-6), 2,3,4,7,8-P5CDF (CAS 57117-31-4), 1,2,3,4,7,8-H6CDF (CAS 70648-26-9), 1,2,3,6,7,8-H6CDF (CAS 57117-44-9), 1,2,3,7,8,9-H6CDF (CAS 72918- 21-9), 2,3,4,6,7,8-H6CDF (CAS 60851-34-5), 1,2,3,4,6,7,8-H7CDF (CAS 67562-39-4), 1,2,3,4,7,8,9-H7CDF (CAS 55673-89-7), 1,2,3,4,6,7,8,9-O8CDF (CAS 39001-02-0) 12 dioxineachtige polychloorbifenylen (DL-PCB): 3,3',4,4'-T4CB (PCB 77, CAS 32598-13-3), 3,3',4',5-T4CB (PCB 81, CAS 70362- 50-4), 2,3,3',4,4'-P5CB (PCB 105, CAS 32598-14-4), 2,3,4,4',5-P5CB (PCB 114, CAS 74472-37-0), 2,3',4,4',5-P5CB (PCB 118, CAS 31508-00-6), 2,3',4,4',5'-P5CB (PCB 123, CAS 65510-44-3), 3,3',4,4',5-P5CB (PCB 126, CAS 57465-28-8), 2,3,3',4,4',5-H6CB (PCB 156, CAS 38380-08-4), 2,3,3',4,4',5'-H6CB (PCB 157, CAS 69782-90-7), 2,3',4,4',5,5'-H6CB (PCB 167, CAS 52663 72-6), 3,3',4,4',5,5'-H6CB (PCB 169, CAS 32774-16-6), 2,3,3',4,4',5,5'-H7CB (PCB 189, CAS 39635-31-9).

[19] Deze stoffen zijn met ingang van 22 december 2015 voor het eerst aangewezen als prioritaire gevaarlijke prioritaire stof.

[20] Dit betreft 1,3,5,7,9,11-hexabroomcyclododecaan (CAS 25637-99-4), 1,2,5,6,9,10-hexabroomcyclododecaan (CAS 3194-55-6), α- hexabroomcyclododecaan (CAS 134237-50-6), β-hexabroomcyclododecaan (CAS 134237-51-7) en γ-hexabroomcyclododecaan (CAS 134237-52-8).

[21] Voor deze stof heeft Nederland vanwege het toezicht op de naleving van de milieukwaliteitseis voor biota, met inachtneming van artikel 3, derde lid, van de richtlijn prioritaire stoffen, een waarde voor de concentratie van de stof in oppervlaktewater afgeleid, waarmee hetzelfde niveau van bescherming wordt geboden dat is beoogd met de milieukwaliteitseis voor biota. Voor kwik- en zijn verbindingen (21) hebben de JG-OGW en MAC-OGW betrekking op de opgeloste concentraties. Op de in de tabel opgenomen JG-MKE mag geen correctie voor de natuurlijke achtergrondconcentratie worden toegepast.

[22] Nonylfenol (CAS 25154-52-3, EU 246-672-0) met inbegrip van isomeren 4-nonylfenol (CAS 104-40-5, EU 203-199-4) en 4- nonylfenol (vertakt) (CAS 84852-15-3, EU 284-325-5).

[23] CAS 52315-07-8 betreft een mengsel van isomeren van cypermethrin, alpha-cypermethrin (CAS 67375-30-8), bèta-cypermethrin (CAS 65731-84-2), theta-cypermethrin (CAS 71697-59-1) en zèta-cypermethrin (52315-07-8).

In de kolommen zijn achtereenvolgens aangegeven:

1. het nummer van de prioritaire stof in de kaderrichtlijn water en de richtlijn prioritaire stoffen.
2. het CAS-nummer (zie noot 1).
3. het EU-nummer (zie noot 2).
4. de naam van de prioritaire stof en de aanwijzing van prioritaire stoffen als prioritaire gevaarlijke stof (voor de desbetreffende stof aangeduid met (X)). Wanneer groepen van stoffen zijn geselecteerd, worden, tenzij anders vermeld, typische voorbeelden daarvan gebruikt bij het bepalen van de omgevingswaarden.

5 en 6. JG-OGW: Omgevingswaarde voor water, uitgedrukt als jaargemiddelde (JG) in de eenheid [µg/l]. Deze is van toepassing op de totale concentratie van alle isomeren. Bij de toepassing van de JG-OGW geldt dat voor elk representatief monitoringspunt voor het waterlichaam het rekenkundig gemiddelde van de op verschillende tijdstippen in de loop van het jaar gemeten concentraties niet boven de norm ligt. De JG-OGW wordt uitgedrukt als de totale concentratie in het volledige watermonster. De berekening van het rekenkundig gemiddelde, de te gebruiken analysemethode en de wijze waarop een JG-OGW wordt toegepast als geen passende analysemethode bestaat die voldoet aan de minimale prestatiekenmerken, geschieden in overeenstemming met uitvoeringsinstrumenten houdende technische specificaties voor de chemische controle en kwaliteit van analytische resultaten overeenkomstig de kaderrichtlijn water.
In afwijking van het voorgaande hebben de JG-OGW voor cadmium, lood, kwik en nikkel (metalen) betrekking op de opgeloste concentratie. Dit is de opgeloste fase van een watermonster die wordt verkregen door filtratie over een filter van 0,45 µm of een gelijkwaardige voorbehandeling. Bij de monitoring kan worden bepaald dat bij toetsing van de resultaten van de monitoring aan de JG-MKE een correctie kan worden toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met:

a) natuurlijke achtergrondconcentraties voor metalen en hun verbindingen, indien deze de naleving van de milieukwaliteitseisen beletten, en
b) de hardheid, de pH of andere waterkwaliteitsparameters die de biologische beschikbaarheid van metalen beïnvloeden, waarbij de biobeschikbare concentratie wordt bepaald met behulp van passende biobeschikbaarheidsmodel.

7 en 8. MAC-OGW: Omgevingswaarde voor water, uitgedrukt als maximaal aanvaardbare concentratie (MAC) in de eenheid [µg/l]. Bij de toepassing van de MAC-OGW geldt dat voor elk representatief monitoringspunt voor het waterlichaam geen enkele gemeten concentratie boven de norm ligt. Wanneer voor de MAC-OGW «nvt» (niet van toepassing) wordt aangegeven, worden de JG-OGW-waarden verondersteld bescherming te bieden tegen kortdurende verontreinigingspieken in continue lozingen, aangezien deze aanzienlijk lager zijn dan de op basis van de acute toxiciteit afgeleide waarde. De MAC-OGW wordt uitgedrukt als de totale concentratie in het volledige watermonster. In afwijking van het voorgaande hebben de MAC-OGW voor cadmium, lood, kwik en nikkel (metalen) betrekking op de opgeloste concentratie. Dit is de opgeloste fase van een

watermonster die wordt verkregen door filtratie over een filter van 0,45 µm of een gelijkwaardige voorbehandeling. Bij de monitoring kan worden bepaald dat bij toetsing van de resultaten van de monitoring aan de MAC-OGW een correctie kan worden toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met:

a) natuurlijke achtergrondconcentraties voor metalen en hun verbindingen, indien deze de naleving van de milieukwaliteitseisen beletten, en
b) de hardheid, de pH of andere waterkwaliteitsparameters die de biologische beschikbaarheid van metalen beïnvloeden, waarbij de biobeschikbare concentratie wordt bepaald met behulp van passende biobeschikbaarheidsmodel.

9. OGW Biota: Omgevingswaarde voor water voor biota, uitgedrukt in de eenheid [µg/kg nat gewicht].
10. datum van realisatie van de omgevingswaarde voor water voor de prioritaire stof: 22 december 2021 (voor de stof aangeduid met X).
11. datum van realisatie van de omgevingswaarde voor water voor de prioritaire stof: 22 december 2027 (voor de stof aangeduid met X).

BIJLAGE IV BIJ DE ARTIKELEN 2.16, EERSTE LID, EN 4.17, DERDE LID, VAN DIT BESLUIT (OMGEVINGSWAARDEN VOOR DE GOEDE CHEMISCHE TOESTAND VAN GRONDWATERLICHAMEN)

A. Omgevingswaarden voor de goede chemische toestand van grondwaterlichamen (grondwaterrichtlijn)

De volgende omgevingswaarden voor grondwaterlichamen zijn vastgesteld ter implementatie van de grondwaterkwaliteitseisen die zijn opgenomen in bijlage I bij de grondwaterrichtlijn.

Krw-verontreinigende stof	omgevingswaarde
Nitraten	50 mg/l
Werkzame stoffen in bestrijdingsmiddelen, met inbegrip van de relevante omzettings-, afbraak- en reactieproducten daarvan[1]	0,1 µg/l 0,5 µg/l (totaal)[2]

[1] Voor deze groepsparameter wordt in de ministeriële regeling gespecificeerd welke stoffen gemeten dienen te worden.
[2] Voor afbraakproducten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden wordt onderscheid gemaakt op basis van humaantoxicologische relevantie. De Europese milieukwaliteitseis voor water van 0,1 µg/l geldt alleen voor humaantoxicologisch relevante afbraakproducten.

B. Omgevingswaarden voor de goede chemische toestand van grondwaterlichamen (nationaal)

De volgende omgevingswaarden voor grondwaterlichamen zijn door Nederland ter uitvoering van artikel 3, eerste lid, onder b, en zesde lid, van de grondwaterrichtlijn vastgesteld, rekening houdend met bijlage VIII bij de kaderrichtlijn water, met inachtneming van de richtsnoeren, bedoeld in bijlage II, onderdeel A, bij de grondwaterrichtlijn en rekening houdend met de minimumlijsten, bedoeld in onderdeel B bij die bijlage.

Grondwaterlichamen				Omgevingswaarde voor krw-verontreinigende stoffen					
Code	Omschrijving	Type		Cl mg/l	Ni µg/l	As µg/l	Cd µg/l	Pb µg/l	P-tot mg/l
NLGW0001	Zand Eems	Zand	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0008	Zout Eems	Zout	Brak&zout		20	18,7	0,35	7,4	6,9
NLGW0002	Zand Rijn-Noord	Zand	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0007	Zout Rijn-Noord	Zout	Brak&zout		20	18,7	0,35	7,4	6,9
NLGW0009	Deklaag Rijn-Noord	Deklaag	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0015	Wadden Rijn-Noord	Duin	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0004	Zand Rijn-Midden	Zand	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0003	Zand Rijn-Oost	Zand	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0010	Deklaag Rijn-Oost	Deklaag	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0005	Zand Rijn-West	Zand	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0011	Zout Rijn-West	Zout	Brak&zout		20	18,7	0,35	7,4	6,9
NLGW0012	Deklaag Rijn-West	Deklaag	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0016	Duin Rijn-West	Duin	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0006	Zand Maas	Zand	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0013	Zout Maas	Zout	Brak&zout		20	18,7	0,35	7,4	6,9
NLGW0017	Duin Maas	Duin	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGW0018	Maas-Slenk-diep	nvt	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	
NLGW0019	Krijt Zuid-Limburg	nvt	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGWSC0001	Zoet grondwater duingebieden	Duin	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGWSC0002	Zoet grondwater dekzand	Zand	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGWSC0003	Zoet grondwater kreekgebieden	nvt	Zoet	160	20	13,2	0,35	7,4	2,0
NLGWSC0004	Zout grondwater in ondiepe zandlagen	Zout	Brak&zout		20	18,7	0,35	7,4	6,9
NLGWSC0005	Grondwater diepe zandlagen	nvt	Brak&zout		20	18,7	0,35	7,4	

BIJLAGE V BIJ ARTIKEL 2.17, EERSTE LID, VAN DIT BESLUIT (OMGEVINGSWAARDEN KRW-OPPERVLAKTEWATER GEBRUIKT VOOR DE BEREIDING VAN VOOR MENSELIJKE CONSUMPTIE BESTEMD WATER)

Parameter	Omgevingswaarde	Eenheid	Noten
Zuurgraad	7,0–9,0	pH	
Kleurintensiteit	50	mg/l	
Gesuspendeerde stoffen	50	mg/l	
Temperatuur	25	°C	
Geleidingsvermogen voor elektriciteit	80	mS/m bij 20°C	
Chloride	150	mg/l Cl	
Sulfaat	100	mg/l SO_4	
Fluoride	1	mg/l F	
Ammonium	1,5	mg/l NH_4	
Nitraat	50	mg/l NO_3	
Fosfaat	0,9	mg/l PO_4	
Zuurstof opgelost	≥ 5	mg/l O_2	
Natrium	120	mg/l	
IJzer opgelost	0,3	mg/l	
Mangaan	500	µg/l	
Koper	50	µg/l	
Zink	200	µg/l	
Boor	1.000	µg/l	
Arseen	20	µg/l	
Cadmium	1,5	µg/l	
Chroom (totaal)	20	µg/l	
Lood	30	µg/l	
Seleen	10	µg/l	
Kwik	0,3	µg/l	
Barium	200	µg/l	
Cyanide	50	µg/l CN	
Polycyclische aromatische koolwaterstoffen	1	µg/l	1
Gewasbeschermingsmiddelen, biociden en hun humaantoxicologisch relevante afbraakproducten per afzonderlijke stof	0,1	µg/l	1,2
Bacteriën van de coligroep (totaal)	2000	aantal per 100 ml	
Escherichia coli	2000	aantal per 100 ml	
Enterococcen	1.000	aantal per 100 ml	

[1] Voor deze groepsparameter wordt in het monitoringprogramma gespecificeerd welke stoffen gemeten moeten worden.
[2] Voor afbraakprodukten van gewasbeschermingsmiddelen en biociden wordt onderscheid gemaakt op basis van humaantoxicologische relevantie. De omgevingswaarde van 0,1 µg/l geldt alleen voor humaantoxicologisch relevante afbraakprodukten.

BIJLAGE VI BIJ ARTIKEL 5.3, TWEEDE LID, VAN DIT BESLUIT (BEPERKT KWETSBARE EN KWETSBARE GEBOUWEN EN LOCATIES EN ZEER KWETSBARE GEBOUWEN)

A. Beperkt kwetsbare gebouwen

Een gebouw met een van de volgende gebruiksfuncties, alleen voor zover het betreft die gebruiksfunctie:

a. een woonfunctie, met uitzondering van een woonfunctie in een woongebouw:
   1°. op een locatie met een dichtheid van ten hoogste 2 woningen of woonwagens per ha,
   2°. om te worden gebruikt in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf, of
   3°. die onderdeel is van lintbebouwing die loodrecht of nagenoeg loodrecht is gelegen op een buisleiding als bedoeld in artikel 3.101 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover het betreft het risico op een ongewoon voorval veroorzaakt door die activiteit,
b. een bijeenkomstfunctie, met uitzondering van een bijeenkomstfunctie:
   1°. voor kinderopvang,
   2°. voor dagverblijf van personen met een lichamelijke of geestelijke beperking, of
   3°. waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is,
c. een industriefunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwen leefomgeving, met uitzondering van gebouwen waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is,
d. een kantoorfunctie met een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 1.500 m^2,
e. een logiesfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwen leefomgeving:
   1°. op een locatie een dichtheid van ten hoogste 2 logiesfuncties per ha, en ten hoogste 5 logiesverblijven als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwen leefomgeving per gebouw, of
   2°. met een bruto-vloeroppervlakte van ten hoogste 1.500 m^2,
f. een onderwijsfunctie voor volwassenenonderwijs, met uitzondering van een onderwijsfunctie waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is,
g. een sportfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, met uitzondering van een sportfunctie waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is,
h. een winkelfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, met uitzondering van een winkelfunctie in een gebouw waarin een supermarkt of warenhuis is gevestigd:
   1°. met meer dan vijf winkels en met een totale bruto-vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m^2, of
   2°. met een winkel met een bruto-vloeroppervlakte van meer dan 2.000 m^2.

B. Beperkt kwetsbare locaties

1. Een locatie voor recreatief nachtverblijf voor ten hoogste 50 personen.
2. Een locaties voor sport, spel, recreatief dagverblijf of evenementen in de open lucht, met uitzondering van locaties waar doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is.

C. Kwetsbare gebouwen

Een gebouw met een van de volgende gebruiksfuncties, alleen voor zover het betreft die gebruiksfunctie:

a. een woonfunctie:
   1°. op een locatie met een dichtheid van meer dan 2 woningen of woonwagens per ha, of
   2°. voor zover het betreft een woongebouw,
b. een bijeenkomstfunctie waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is, met uitzondering van een bijeenkomstfunctie:
   1°. voor kinderopvang, en
   2°. voor dagverblijf van personen met een lichamelijke of geestelijke beperking,
c. een industriefunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwen leefomgeving waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is, met uitzondering van een lichte industriefunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwen leefomgeving,
d. een gezondheidszorgfunctie zonder een bedgebied,
e. een kantoorfunctie met een bruto-vloeroppervlakte van meer dan 1.500 m^2,
f. een logiesfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwen leefomgeving:
   1°. op een locatie met een dichtheid van meer dan 2 logiesfuncties per ha,
   2°. in een gebouw met meer dan 5 logiesverblijven als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwen leefomgeving, of
   3°. met een bruto-vloeroppervlakte van meer dan 1.500 m^2,
g. een onderwijsfunctie:

1°. voor volwassenenonderwijs waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is, of
2°. voor minderjarigen, met uitzondering van basisschoolonderwijs, en van minderjarigen met een lichamelijke of geestelijke beperking,

h. een sportfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving waarin doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is,
i. een winkelfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving in een gebouw waarin een supermarkt of warenhuis is gevestigd:
1°. met meer dan vijf winkels en met een totale bruto-vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m^2, of
2°. met een winkel met een bruto-vloeroppervlakte van meer dan 2.000m^2.

D. Kwetsbare locaties

1. Een locatie voor recreatief nachtverblijf voor meer dan 50 personen.
2. Een locatie voor sport, spel, recreatief dagverblijf of evenementen in de open lucht, waar doorgaans een groot aantal personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is.

E. Zeer kwetsbare gebouwen

Een gebouw met een van de volgende gebruiksfuncties, alleen voor zover het betreft die gebruiksfunctie:

a. een woonfunctie voor zorg,
b. een bijeenkomstfunctie:
1°. voor kinderopvang, of
2°. voor dagverblijf van personen met een lichamelijke of geestelijke beperking,
c. een celfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving,
d. een gezondheidszorgfunctie met een bedgebied,
e. een onderwijsfunctie:
1°. voor basisschoolonderwijs, of
2°. voor onderwijs aan minderjarigen met een lichamelijke of geestelijke beperking.

BIJLAGE VII BIJ DE ARTIKELEN 5.4, 5.8, 5.9, DERDE LID, 5.13, 5.14, VIERDE LID, 5.16, EERSTE EN TWEEDE LID, 8.12, EERSTE LID, 10.1 EN 10.2 VAN DIT BESLUIT (ACTIVITEITEN MET EXTERNE VEILIGHEIDSRISICO'S)

A. Activiteiten met vastgestelde afstanden voor het plaatsgebonden risico zonder vergunningplicht

1. Gasdrukregel- en -meetstation

Activiteit Het regelen van aardgasdruk of het meten van de hoeveelheid of kwaliteit van aardgas in een gasdrukregelstation en gasdruk-meetstation als de werkdruk aan de inlaatzijde ten hoogste 10.000 kPa is en de gastoevoerleiding een diameter heeft van ten hoogste 50,8 cm, bedoeld in artikel 3.99, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico De afstanden, bedoeld in artikel 4.420, eerste en tweede lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het derde lid van dat artikel.

2. Tanken van CNG

Activiteit Het tanken van motorvoertuigen met CNG, bedoeld in artikel 4.480 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico De afstanden, bedoeld in artikel 4.483, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het tweede lid van dat artikel.

3. Opslaan van brandstoffen in bunkerstations

Activiteit Het opslaan van vloeibare brandstoffen in een bunkerstation, bedoeld in artikel 4.521 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico De afstanden, bedoeld in artikel 4.523, eerste en tweede lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het derde lid van dat artikel.

4. Kleinschalig tanken van brandstoffen aan vaartuigen

Activiteit Het kleinschalig tanken van brandstoffen aan vaartuigen, bedoeld in artikel 4.527 van het Besluit activiteiten leefomgeving, met uitzondering van bunkerstations en op land geplaatste vaste tankinstallaties die zijn geïnstalleerd voor 1 januari 2011.
Afstand plaatsgebonden risico De afstand, bedoeld in artikel 4.530, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het tweede lid van dat artikel.

5. Grootschalig tanken van brandstoffen aan vaartuigen

Activiteit Het grootschalig tanken van brandstoffen aan vaartuigen, bedoeld in artikel 4.536 van het Besluit activiteiten leefomgeving, met uitzondering van bunkerstations en op land geplaatste vaste tankinstallaties die zijn geïnstalleerd voor 1 januari 2011.
Afstand plaatsgebonden risico De afstand, bedoeld in artikel 4.539, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan artikel 4.539, derde lid, van dat besluit.

6. Mestvergistingsinstallatie

Activiteit Een mestvergistingsinstallatie voor het vergisten van dierlijke meststoffen, bedoeld in artikel 4.856 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico De afstanden, bedoeld in artikel 4.858, eerste en tweede lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het derde lid van dat artikel.

7. Opslagtank voor gassen

Activiteit 7.1. Het opslaan in een opslagtank voor gassen van ten hoogste 13 m^3 propaan of propeen, bedoeld in artikel 3.22, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico De afstanden, bedoeld in artikel 4.890, eerste en derde lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het tweede lid van dat artikel.
Afstand aandachtsgebieden

		Brandaandachtsgebied (in m)	Explosieaandachtsgebied (in m)
Vanaf opslagtank	**Ondergrondse opslagtank**	20	geen
	Bovengrondse opslagtank van ≤ m^3	20	30
	bovengrondse opslagtank van > 5 m^3	20	50
Vanaf vulpunt	**> 5 bevoorradingen per jaar**	60	160

Activiteit 7.2. Het opslaan van oxiderende en verstikkende cryogene gassen in opslagtanks, als ten hoogste 100 m^3 oxiderende gassen wordt opgeslagen, bedoeld in artikel 3.22, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstanden plaatsgebonden risico De afstanden, bedoeld in artikel 4.896, eerste en tweede lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het derde lid van dat artikel.

8. Opslaan van brandbare vloeistoffen anders dan diesel in bovengrondse opslagtanks

Activiteit Het opslaan van gevaarlijke vloeistoffen van ADR-klasse 3 in een bovengrondse opslagtank, bedoeld in artikel 4.901 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico De afstand, bedoeld in artikel 4.905, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het tweede lid van dat artikel.

9. Opslaan van brandbare vloeistoffen anders dan diesel in ondergrondse opslagtanks

Activiteit Het opslaan van gevaarlijke vloeistoffen van ADR-klasse 3 in een ondergrondse opslagtank, bedoeld in artikel 4.955 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico De afstanden, bedoeld in artikel 4.959, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het tweede lid van dat artikel, en 4.960, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het tweede lid van dat artikel.

10. Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking

Activiteit Het opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking, met uitzondering van organische peroxiden, bedoeld in artikel 4.1002 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico De afstanden, bedoeld in artikel 4.1006, eerste en tweede lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het derde lid van dat artikel.

11. Opstellen van voertuigen, opleggers of aanhangers met gevaarlijke stoffen

Activiteit Het tegelijkertijd voor minder dan 24 uur opstellen van niet meer dan drie voertuigen, opleggers of aanhangers die zijn geladen met gevaarlijke stoffen, bedoeld in artikel 4.1097 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Afstand plaatsgebonden risico
De afstand, bedoeld in artikel 4.1099, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover uitvoering is gegeven aan het derde lid van dat artikel, met uitzondering van het opstellen van voertuigen, opleggers of aanhangers voor het verrichten van formaliteiten, laden of lossen.

B. Activiteiten met vastgestelde afstanden voor het plaatsgebonden risico met vergunningplicht

1. Koelinstallatie met ammoniak

Activiteit
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, als het betreft:
a. minder dan 10.000 kg ammoniak, of
b. een diameter van de vloeistofleiding naar de verdamper van ten hoogste 80 DN.

Afstand plaatsgebonden risico
a. als het betreft één koelinstallatie in een machinekamer:

Afstand (in m)

Werktemperatuur[1] installatie met pompbeveiliging[2]	Hoeveelheidsklasse ammoniak[3] (in kg)	Opstellingsuitvoering[4 5 6]	bij diameter vloeistofleiding[7] naar verdamper			
			vanaf machinekamer		vanaf vloeistofleiding	
			≤ DN 50	DN 50 tot en met DN 80	≤ DN 50	DN50 tot en met DN 80
< -25 °C	1.500 tot 3.500	1	geen	geen	geen	geen
		2	geen	geen	geen	geen
		3	35	35	geen	geen
	3.500 tot 6.000	1	geen	geen	geen	geen
		2	30	40	25	40
		3	65	65	25	40
	6.000 tot 8.000	1	geen	geen	geen	geen
		2	30	45	30	40
		3	75	75	30	40
	8.000 tot 10.000	1	geen	geen	geen	geen
		2	30	45	30	45
		3	85	85	30	45
-25 tot en met 5 °C	1.500 tot 3.500	1	geen	geen	geen	geen
		2	geen	geen	geen	geen
		3	45	45	geen	geen
	3.500 tot 6.000	1	geen	50	geen	geen
		2	60	75	55	70
		3	75	90	55	70
	6.000 tot 8.000	1	geen	50	geen	geen
		2	65	85	60	80
		3	85	100	60	80
	8.000 tot 10.000	1	geen	50	geen	geen
		2	70	85	65	85
		3	95	105	65	85

> -5 °C	1.500 tot 3.500	1	geen	geen	geen	geen
		2	geen	geen	geen	geen
		3	45	45	geen	geen
	3.500 tot 6.000	1	geen	60	geen	geen
		2	70	85	55	75
		3	85	95	55	75
	6.000 tot 8.000	1	geen	65	geen	geen
		2	80	95	60	85
		3	90	105	60	85
	8.000 tot 10.000	1	50	65	geen	geen
		2	85	105	65	90
		3	95	110	65	90

b. als het betreft meer dan één koelinstallatie in een machinekamer:

		Hoeveelheidsklasse ammoniak[3] in koelinstallatie 1: koelinstallatie waarvoor de grootste afstand, bedoeld onder a, geldt (in kg)		
		≤ 6.000	**6.000 tot en met 8.000**	**> 8.000**
Hoeveelheidsklasse ammoniak[3] in koelinstallatie 2: koelinstallatie met de grootste inhoud, met uitzondering van koelinstallatie 1 (in kg)	≤ 3.500	De afstand bepaald voor een zelfde installatie[8] als installatie 1, maar bij de eerstvolgende hogere hoeveelheidsklasse, bedoeld in de tabel onder a		De afstand bepaald voor een zelfde installatie[8] als installatie 1, bedoeld in de tabel onder a, vermeerderd met 10 m
	> 3.500	De afstand bepaald voor een zelfde installatie[8] als installatie 1, maar met een hoeveelheid die behoort tot de tweede hogere hoeveelheidsklasse, bedoeld in de tabel onder a	De afstand bepaald voor, een zelfde installatie[8] als installatie 1, bedoeld in de tabel onder a, vermeerderd met 20 m	

[1] Werktemperatuur is de afscheider- of verdampingstemperatuur.
[2] Pompbeveiliging is een zodanige combinatie van elementen en voorzieningen per koudemiddelpomp, dat bij een breuk van de afvoerleiding van de pomp die pomp onmiddellijk buiten werking wordt gesteld, zodat de toevoer van ammoniak naar de leiding wordt afgesneden.
[3] Hoeveelheidsklasse ammoniak is de totale hoeveelheid ammoniak die in de installatie aanwezig is, inclusief de hoeveelheid in een afscheidervat met minder dan 400 kg ammoniak.
[4] Opstellingsuitvoering 1 is opstelling waarbij alle ammoniakvoerende onderdelen zijn opgesteld in de machinekamer of in de productieruimte, eventueel met uitzondering van de condensor met verbindend leidingwerk. Laatstgenoemde onderdelen kunnen buiten opgesteld zijn.
[5] Opstellingsuitvoering 2 is opstelling als bij opstellingsuitvoering 1, waarbij de leidingen naar en van de verdamper of verdampers met de buitenlucht in verbinding staan.
[6] Opstellingsuitvoering 3 is opstelling als bij opstellingsuitvoering 2, waarbij het afscheidervat of vloeistofvat buiten opgesteld zijn.
[7] Vloeistofleiding is de buitenlucht in verbinding staande ammoniakvoerende leiding naar de verdamper of verdampers.
[8] Zelfde installatie is een installatie met dezelfde werktemperatuur, dezelfde opstellingsuitvoering en een vloeistofleiding met dezelfde diameter.

2. Opslagtank voor gassen

Activiteit Het opslaan in een opslagtank van meer dan 13 m^3 propaan of propeen, bedoeld in artikel 3.21, aanhef en onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het opslaan van ten hoogste 50 m^3 met een jaarlijkse doorzet van ten hoogste 600 m^3.
Afstand plaatsgebonden risico Vanaf het vulpunt, de opslagtank en de opstelplaats van de tankwagen:

Jaarlijkse doorzet (in m^3)	Vanaf ondergrondse opslagtank (in m)	Vanaf bovengrondse opslagtank 13 m^3 tot en met 20 m^3 (in m)	Vanaf bovengrondse opslagtank 20 m^3 tot en met 50 m^3 (in m)
≤ 100	25	25	25
100 tot en met 300	30	35	35
> 300	40	45	55
Afstand aandachtsgebieden a. brandaandachtsgebied: 60 m vanaf het vulpunt, de opslagtank, en de tankzuil, en b. explosieaandachtsgebied: 160 m vanaf het vulpunt en de bovengrondse opslagtank.			

3. Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking

Activiteit
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:
a. brandbare gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, broom-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen, of
b. zowel brandbare gevaarlijke stoffen als gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, broom-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen,
als het betreft:
a. het opslaan van ten hoogste 30.000 kg per opslagvoorziening, gedurende korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer naar een vooraf bekende ontvanger,
b. in een opslagvoorziening met een oppervlak van ten hoogste 100 m^2, of
c. in een opslagvoorziening met een oppervlak van meer dan 100 m^2 en ten hoogste 2.500 m^2, voor zover het betreft een stikstofgehalte van minder dan 5% gewicht van de totale hoeveelheid gevaarlijke stoffen in de opslagvoorziening, met uitzondering van minerale anorganische meststoffen, berekend volgens de daarvoor bij ministeriële regeling bepaalde methode, en met uitzondering van het opslaan van verpakkingseenheden van meer dan 100 kg met een stof van ADR-klasse 6.1, verpakkingsgroep I, die in de open lucht worden gelost of geladen.

Afstand plaatsgebonden risico
Vanaf de opslagvoorziening:
a. als het betreft het opslaan van ten hoogste 30.000 kg per opslagvoorziening, gedurende korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer naar een vooraf bekende ontvanger: 20 m, en
b. als het betreft het opslaan op andere wijze:

	Afstanden (in m)					
Oppervlakte opslagvoorziening (m^2)	**≤ 100**	**100 tot en met 300**	**300 tot en met 600**	**600 tot en met 900**	**900 tot en met 1.500**	**1.500 tot en met 2.500**
Beschermingsniveau volgens PGS 15, brandbestrijdingssysteem en stikstofgehalte						
Beschermingsniveau 1						
Automatische blusgasinstallatie	20	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Automatische hi-ex inside-air installatie	20	20	20	20	20	20
(Semi-) Automatische monitorinstallatie	20	20	20	20	20	20
Bedrijfsbrandweer met handbediende deluge-installatie	20	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Handbediende deluge-installatie met watervoorziening door bedrijfsbrandweer	20	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Handbediende deluge-installatie met watervoorziening door lokale brandweer	20	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Automatische sprinklerinstallatie of sprinkler in rekken	30	30	40	50	50	50
Automatische deluge installatie	30	30	40	50	50	50
Automatische hi-ex outside-air installatie, stikstofgehalte < 5%	40	45	50	55	55	55

Automatische hi-ex outside-air installatie, stikstofgehalte 5 ≤ 10%	40	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Automatische hi-ex outside-air installatie, stikstofgehalte > 10%	50	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Bedrijfsbrandweer met ter plaatse blussen, stikstofgehalte < 5%	260	490	570	630	630	niet van toepas-sing
Bedrijfsbrandweer met ter plaatse blussen, stikstofgehalte 5 ≤ 10%	260	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Bedrijfsbrandweer met ter plaatse blussen, stikstofgehalte > 10%	310	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Beschermingsniveau 2, stikstofge-halte < 5%						
ADR-klasse 3 in kunststof	290	360	190	220	niet van toepassing	niet van toepas-sing
ADR-klasse 3 niet in kunststof	270	270	160	210	210	niet van toepas-sing
Geen ADR-klasse 3	45	120	160	210	210	210
Beschermingsniveau 2, stikstofge-halte 5 ≤ 10%						
ADR-klasse 3 in kunststof	290	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
ADR-klasse 3 niet in kunststof	270	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Geen ADR-klasse 3	120	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Beschermingsniveau 2, stikstofge-halte > 10%						
ADR-klasse 3 in kunststof	340	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
ADR-klasse 3 niet in kunststof	310	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Geen ADR-klasse 3	190	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Beschermingsniveau 3						
Stikstofgehalte < 5%	30	75	80	85	85	85
Stikstofgehalte 5 ≤ 10%	65	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Stikstofgehalte > 10%	90	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen	te berekenen
Alle beschermingsniveaus						
Gasflessen	20	20	20	20	20	20

4. Opslaan van vaste minerale anorganische meststoffen

Activiteit 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.
Afstand plaatsgebonden risico 60 m vanaf de opslagplaats.

5. Tankstation: LPG en waterstof

Activiteit 5.1. Het bieden van gelegenheid voor het tanken van voertuigen met LPG, bedoeld in artikel 3.294, aanhef en onder a, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico

Doorzet per jaar (in m^3)	Vanaf vulpunt (in m)	Vanaf ondergronds LPG-reservoir (in m)	Vanaf bovengronds LPG-reservoir (in m)
< 500	25	25	120
500 tot 1.000	35	25	120
≥ 1.000	40	25	120

Afstand aandachtsgebieden a. brandaandachtsgebied: 60 m vanaf het vulpunt, de aansluitpunten van de leidingen, het bovengrondse deel van de leidingen en de tankzuil, en b. explosieaandachtsgebied: 160 m vanaf het vulpunt en het bovengrondse reservoir.

Activiteit 5.2. Het bieden van gelegenheid voor het tanken van voertuigen met waterstof, bedoeld in artikel 3.294, aanhef en onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico a. 30 m vanaf de tussenopslag, als de waterstof wordt aangevoerd via een buisleiding of op de locatie wordt geproduceerd, en a. 35 m vanaf het vulpunt, als de waterstof wordt aangevoerd via tankwagens. **Afstand aandachtsgebieden** Brandaandachtsgebied 55 m vanaf de opslagtank.

C. Activiteiten met bij regeling vastgestelde afstanden voor het plaatsgebonden risico

Activiteit Het vervoer van gevaarlijke stoffen over de volgende onderdelen van het basisnet: a. wegen, b. hoofdspoorwegen, en c. binnenwateren, voor zover het betreft: 1°. zeevaartroutes, en 2°. binnenvaartroutes voor zover het betreft het Amsterdam-Rijnkanaal, en het Lekkanaal.
Afstand plaatsgebonden risico Bij ministeriële regeling bepaald, vanaf de bij ministeriële regeling aangewezen en geometrisch begrensde locatie.
Afstand aandachtsgebieden Vanaf de bij ministeriële regeling aangewezen en geometrisch begrensde locatie: a. brandaandachtsgebied: 30 m, en b. explosieaandachtsgebied: 200 m.

D. Activiteiten met te berekenen afstanden voor het plaatsgebonden risico zonder vergunningplicht

1. Windturbine

Activiteit Het opwekken van elektriciteit met een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 m, bedoeld in artikel 3.11 van het Besluit activiteitens leefomgeving, voor zover het niet betreft om een windturbinepark met drie of meer windturbines.
Afstand plaatsgebonden risico Te berekenen.

2. Buisleiding met gevaarlijke stoffen

Activiteit Het exploiteren van een buisleiding, bedoeld in artikel 3.101 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico Te berekenen.

Afstand aandachtsgebieden Te berekenen.

E. Activiteiten met te berekenen afstanden voor het plaatsgebonden risico met vergunningplicht

1. Windturbine

Activiteit Het opwekken van elektriciteit met een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 m, het gaat om een windturbinepark met drie of meer windturbines, bedoeld in artikel 3.12, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Afstand plaatsgebonden risico Te berekenen.

2. Koelinstallatie met ammoniak

Activiteit 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, als het betreft: a. ten minste 10.000 kg ammoniak, of b. een diameter van de vloeistofleiding naar de verdamper van meer dan 80 DN.
Afstand plaatsgebonden risico Te berekenen.
Afstand aandachtsgebieden Te berekenen.

3. Opslagtank voor gassen

Activiteit 3.1. 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: a. meer dan 1.500 kg ammoniak, of b. meer dan 1 m^3 andere giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2. 3.2. 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. 3.3. Het opslaan in een opslagtank van meer dan 13 m^3 propaan of propeen, bedoeld in artikel 3.21, aanhef en onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft het opslaan van: a. ten hoogste 50 m^3 met een jaarlijkse doorzet van meer dan 600 m^3, of b. meer dan 50 m^3. 3.4. 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^3 acetyleen.
Afstand plaatsgebonden risico Te berekenen.
Afstand aandachtsgebieden Te berekenen.

4. Opslagtank voor vloeistoffen en tankcontainer of verpakking die wordt gebruikt als opslagtank voor vloeistoffen

Activiteit 4.1. 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

4.2. Het opslaan in een opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt van vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1 of 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:
a. meer dan 1 m^3, en
b. vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1 of 2, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening, of
c. 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.

4.3. Het opslaan in een opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt, met een inhoud van meer dan 150 m^3, van stoffen, bedoeld in artikel 3.24, eerste lid, aanhef en onder f, van het Besluit activiteiten leefomgeving, als het betreft:
a. vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 3, verpakkingsgroep I of II, en
b. een bovengrondse opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt.

Afstand plaatsgebonden risico
Te berekenen.

Afstand aandachtsgebieden
Te berekenen.

5. Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking

Activiteit
5.1. Het opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking van meer dan 10.000 kg gevaarlijke stoffen 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:
a. brandbare gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, broom-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen, of
b. zowel brandbare gevaarlijke stoffen als gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, broom-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen, en
als het betreft:
a. in een opslagvoorziening met een oppervlak van meer dan 100 m^2 en minder dan 2.500 m^2, voor zover het betreft een stikstofgehalte van ten minste 5% gewicht van de totale hoeveelheid gevaarlijke stoffen in de opslagvoorziening, met uitzondering van minerale anorganische meststoffen, berekend volgens de daarvoor bij ministeriële regeling bepaalde methode,
b. in een opslagvoorziening met een oppervlak van meer dan 2.500 m^2, of
c. verpakkingseenheden van meer dan 100 kg met een stof van ADR-klasse 6.1, verpakkingsgroep I, die in de open lucht worden gelost of geladen, en
met uitzondering van het opslaan van ten hoogste 30.000 kg per opslagvoorziening, gedurende korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer naar een vooraf bekende ontvanger.

5.2. Het opslaan in een opslagvoorziening van meer dan 1.500 l giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2 in gasflessen, bedoeld in artikel 3.27, tweede lid, onder a, aanhef en onder 1, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

5.3. Het opslaan 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, in gasflessen, bedoeld in artikel 3.33, tweede lid, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Afstand plaatsgebonden risico
Te berekenen.

Afstand aandachtsgebieden
Te berekenen.

6. Seveso-inrichting

Activiteit
Het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.51 eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Afstand plaatsgebonden risico
Te berekenen.

Afstand aandachtsgebieden
Te berekenen.

7. Gasdrukregel- en -meetstation

Activiteit
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.

Afstand plaatsgebonden risico Te berekenen.
Afstand aandachtsgebieden Te berekenen.

8. Metaalindustrie: cyanidehoudend bad

Activiteit 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.
Afstand plaatsgebonden risico Te berekenen.
Afstand aandachtsgebieden Te berekenen.

9. Opslag- en transportbedrijf, groothandel en containeroverslag: Seveso-hoeveelheid

Activiteit
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, aanhef en onder l, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Afstand plaatsgebonden risico
Te berekenen.

Afstand aandachtsgebieden
a. als het betreft het opslaan van verpakte gevaarlijke stoffen, met uitzondering van giftige gassen van categorie GT5, of giftige vloeistoffen van categorie LT3 of LT4 vanaf de opslaglocatie:
1°. brandaandachtsgebied: 30 m,
2°. explosieaandachtsgebied: 200 m, en
3°. gifwolkaandachtsgebied: 300 m, en
b. als het betreft het opslaan van verpakte giftige gassen van categorie GT5, of giftige vloeistoffen van categorie LT3 of LT4: te berekenen,
waarbij giftige gassen van categorie GT5 en giftige vloeistoffen van categorie LT3 en LT4 zijn:

T_{krit}[1] (in K)	**T_{kook}[2] (in K)**	**LC_{50}[3] (in ppm)**			
		< 100	100 tot 1.000	1.000 tot 10.000	
> 440	> 273	GT5			
400 tot en met 440	253 tot en met 273	GT5	GT5		
293 tot en met 400	182 tot en met 253	GT5	GT5	GT5	
P_{20}[4] (in mbar)	**T_{kook}[2] (in K)**	**LC_{50}[3] (in ppm)**			
		< 10	10 tot 100	100 tot 1.000	1.000 tot 5.000
10 tot en met 50	353 tot 373	LT3			
50 tot en met 200	323 tot 353	LT4	LT3		
200 tot en met 700	303 tot 323		LT4	LT3	
> 700	< 303			LT4	LT3

[1] T_{krit} is kritische temperatuur.
[2] T_{kook} is kooktemperatuur.
[3] LC_{50} is mediaan letale concentratie, concentratie van een stof waarbij 50% van de testorganismen overlijdt na 1 uur.
[4] P_{20} is dampspanning bij 20 °C.

10. Tankstation: LNG

Activiteit Het bieden van gelegenheid voor het tanken van voertuigen met LNG, bedoeld in artikel 3.294, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Afstand plaatsgebonden risico Te berekenen.				
Afstand aandachtsgebieden Brandaandachtsgebied vanaf het vulpunt:				
Reactietijd noodstopvoorziening ≤ 5 sec	**Bovenvulling**	**Verlading tankzuil**	**Voordruk < 420 kPa**	**Afstand (in m)**
ja	ja	ja	ja	50
ja	ja	ja	nee	75
nee	ja	ja	ja	
ja	nee	ja	ja	
ja	nee	ja	nee	
nee	ja	ja	nee	125
ja	ja	nee	niet van toepassing	
ja	nee	nee	niet van toepassing	
nee	nee	ja	ja	150
nee	nee	ja	nee	
nee	ja	nee	niet van toepassing	200
nee	nee	nee	niet van toepassing	

11. Mijnbouwwerk

Activiteiten 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.
Afstand plaatsgebonden risico Te berekenen.
Afstand aandachtsgebieden Te berekenen.

12. Andere insluitsystemen

Activiteiten 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: a. meer dan 1.500 kg ammoniak, b. meer dan 13 m^3 en ten hoogste 50 m^3 propaan of propeen met een jaarlijkse doorzet van meer dan 600 m^3, c. meer dan 50 m^3 propaan of propeen, d. meer dan 13 m^3 acetyleen, e. meer dan 1 m^3 vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 6.1 f. 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: 1°. vloeibare gevaarlijke stoffen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1 of 2, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening, of 2°. 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. g. meer dan 150 m^3 vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 3, verpakkingsgroep I of II, als het betreft een bovengronds insluitsysteem.
Afstand plaatsgebonden risico Te berekenen.
Afstand aandachtsgebieden Te berekenen.

13. Spoorwegemplacementen

[gereserveerd]

BIJLAGE VIII BIJ ARTIKEL 5.23 EN 10.3, DERDE LID, VAN DIT BESLUIT (EXPLOSIEAANDACHTSGEBIEDEN VUURWERK)

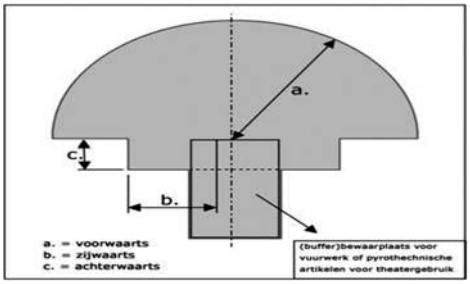
A. Explosieaandachtsgebied vuurwerk categorie F4

Hoeveelheid vuurwerk (NEM in kg)	Afstand vanaf bewaarplaats en bewerkingsruimte (in m)
0 tot en met 750	400
750 tot en met 6.000	800

B. Explosieaandachtsgebied vuurwerk categorie F1, F2, F3, of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik van categorie T1 of T2

Ruimte	Grootte deuropening	Afstand (in m)		
		voorwaarts[a]	zijwaarts[b]	achter-waarts[c]
bewaarplaats	≤ 4 m^2	20	geen	geen
	4 m^2 tot en met 6 m^2	25	geen	geen
	6 m^2 tot en met 8 m^2	30	geen	geen
bufferbewaarplaats ≤ 500 kg	alle	20	20	4
bufferbewaarplaats 500 – tot en met 1.000 kg	alle	25	20	5
bufferbewaarplaats 1.000 – tot en met 2.000 kg	alle	33	25	6
bufferbewaarplaats 2.000 – tot en met 3.500 kg	alle	42	31	8
bufferbewaarplaats 3.500 – tot en met 5.000 kg	alle	48	36	9

[a] Afstand voorwaarts is de afstand in zowel horizontale als verticale richting, gemeten in bolvorm vanaf het middelpunt van de deuropening van een ruimte in de richting, zoals aangegeven in onderstaande figuur, onder
[b en c] Afstand zijwaarts en achterwaarts zijn de afstanden in zowel horizontale als verticale richting, gemeten in blokvorm vanaf het middelpunt van de deuropening van een ruimte in de richting, zoals aangegeven in onderstaande figuur, onder b, respectievelijk onder c, waarbij de afstand in verticale richting gelijk is aan de afstand in (horizontale) zijwaartse richting.



BIJLAGE IX BIJ ARTIKEL 5.28 VAN DIT BESLUIT (CIVIELE EXPLOSIEAANDACHTSGEBIEDEN)

A. Civiele explosieaandachtsgebieden stoffen van ADR-klasse 1.1

NEM tot en met (in kg)	Afstanden (in m)		
	Explosieaandachtsgebied A	Explosieaandachtsgebied B	Explosieaandachtsgebied C
14,1	41	62	124
25	87	130	260
50	141	212	424
75	173	260	520
100	196	294	588
125	214	321	642
150	228	342	684
175	240	360	720
200	251	376	752
5.000	254	381	762
6.000	270	405	810

B. Civiele explosieaandachtsgebieden stoffen van ADR-klasse 1.3

NEM tot en met (in kg)	Afstanden (in m)	
	Explosieaandachtsgebied A	Explosieaandachtsgebied B
50	16	24
100	20	30
150	23	34
200	25	37
250	27	40
300	29	43
350	30	45
400	31	47
450	33	49
500	34	51
550	35	52
600	36	54
650	37	55
700	38	57
750	39	58
800	39	59
850	41	61
900	41	62
950	42	63
1.000	43	64

C. Civiele explosieaandachtsgebieden stoffen van ADR-klasse 1.4

Eenheid	Afstand explosieaandachtsgebied B (in m)
> 50 kg NEM noodsignalen > 250.000 munitiepatronen of hagelpatronen voor vuurwapens > 250.000 patronen voor schiethamers	20

D. Vastgestelde civiele explosieaandachtsgebieden

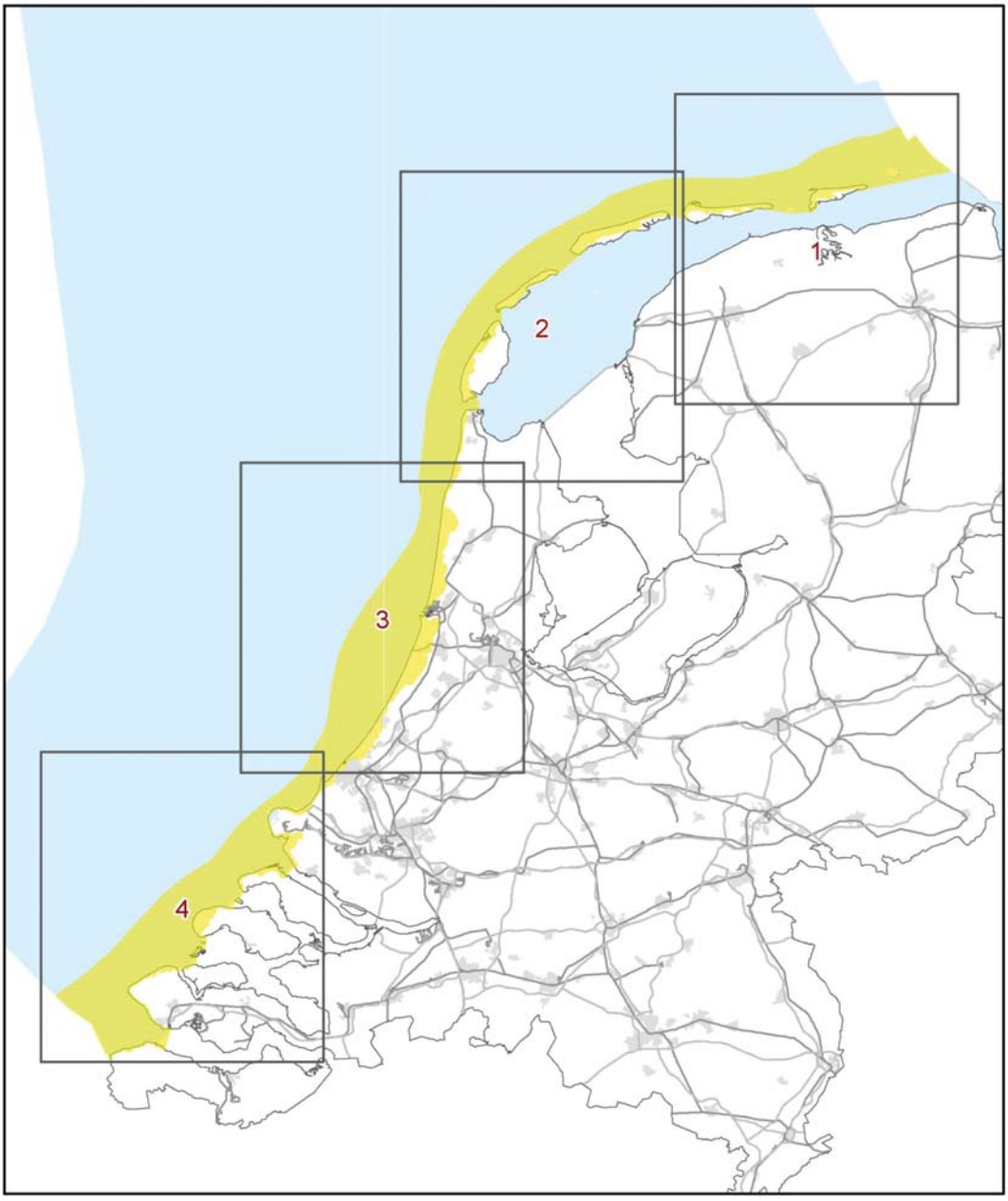
Locatie	Gemeente	Civiel explosieaandachtsgebied A	Civiel explosieaandachtsgebied B	Civiel explosieaandachtsgebied C
Complex TNO Rijswijk	Rijswijk	Ja	ja	nee
Complex TNO Ypenburg	's-Gravenhage	Ja	ja	ja
Complex Ulicoten	Baarle-Nassau	Ja	ja	ja

BIJLAGE X BIJ ARTIKEL 5.32 VAN DIT BESLUIT (MILITAIRE EXPLOSIEAANDACHTSGEBIEDEN)

Locatie	Gemeente	Militair explosieaandachts-gebied A	Militair explosieaandachts-gebied B	Militair explosieaandachts-gebied C
Complex Nieuwe Haven	Den Helder	ja	ja	ja
Genm de R V S Kazerne	Oirschot	ja	ja	ja
Johannes Postkazerne	Westerveld	ja	ja	nee
Kamp Alphen	Alphen-Chaam	ja	ja	ja
LC Maartensdijk	De Bilt	ja	ja	ja
Legerplaats bij Oldebroek	Elburg	nee	ja	ja
Luitenant-Generaal Bestkazerne	Venray	ja	ja	ja
Lunettenkazerne	Vught	ja	ja	nee
Marinekazerne Erfprins	Den Helder	nee	ja	nee
MC Duivelsberg	Arnhem	ja	ja	ja
MMC Beetgumermolen	Leeuwarden	ja	ja	ja
MMC Coevorden	Coevorden	ja	ja	ja
MMC De Kom	Wassenaar	ja	ja	ja
MMC Hoenderloo II	Ede	nee	nee	ja
MMC Ritthem	Vlissingen	ja	ja	ja
MMC Ruinen	De Wolden	ja	ja	ja
MMC Staphorst	Staphorst	ja	ja	ja
MMC Veenhuizen	Noordenveld	ja	ja	ja
MVK De Kooy	Den Helder	ja	ja	nee
Prinses Margrietkazerne	Oldebroek	nee	nee	ja
Sergeant-Majoor Scheickkazerne	Soest	ja	ja	ja
Springterrein Schaijk	Landerd	nee	nee	ja
Van Ghentkazerne	Rotterdam	ja	ja	nee
Vliegbasis Eindhoven	Eindhoven	ja	ja	ja
Vliegbasis Gilze-Rijen	Gilze en Rijen	ja	ja	ja
Vliegbasis Leeuwarden	Leeuwarden	ja	ja	ja
Vliegbasis Volkel	Uden	ja	ja	ja
Vliegbasis Woensdrecht	Woensdrecht	ja	ja	ja
Willem L V Nassaukazerne	De Marne	ja	ja	ja

BIJLAGE XI BIJ ARTIKEL 5.39 VAN DIT BESLUIT (KUSTFUNDAMENT)

Overzichtskaart kustfundament



Detailkaart 1 kustfundament

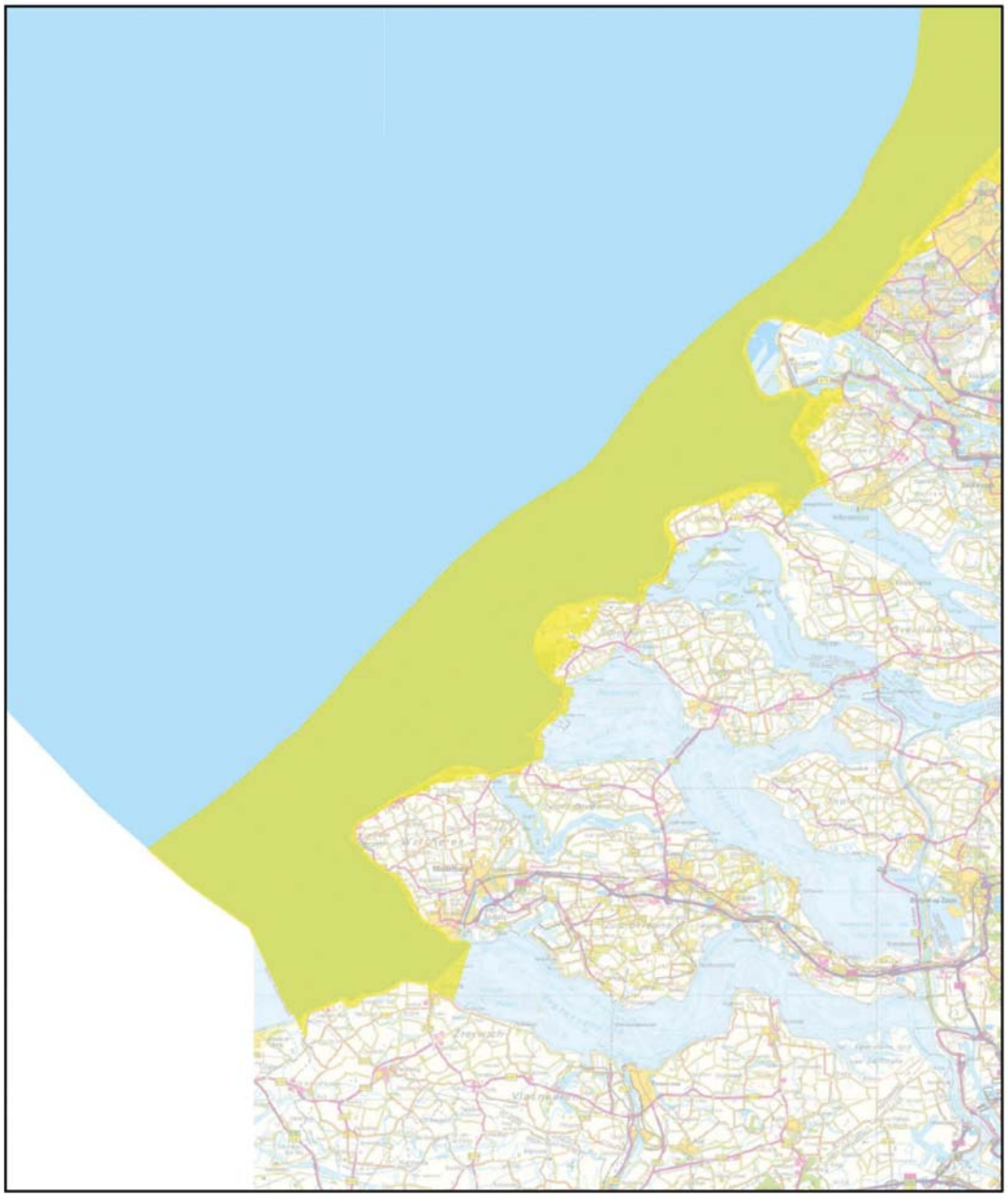


Legenda

kustfundament



Detailkaart 4 kustfundament



Legenda

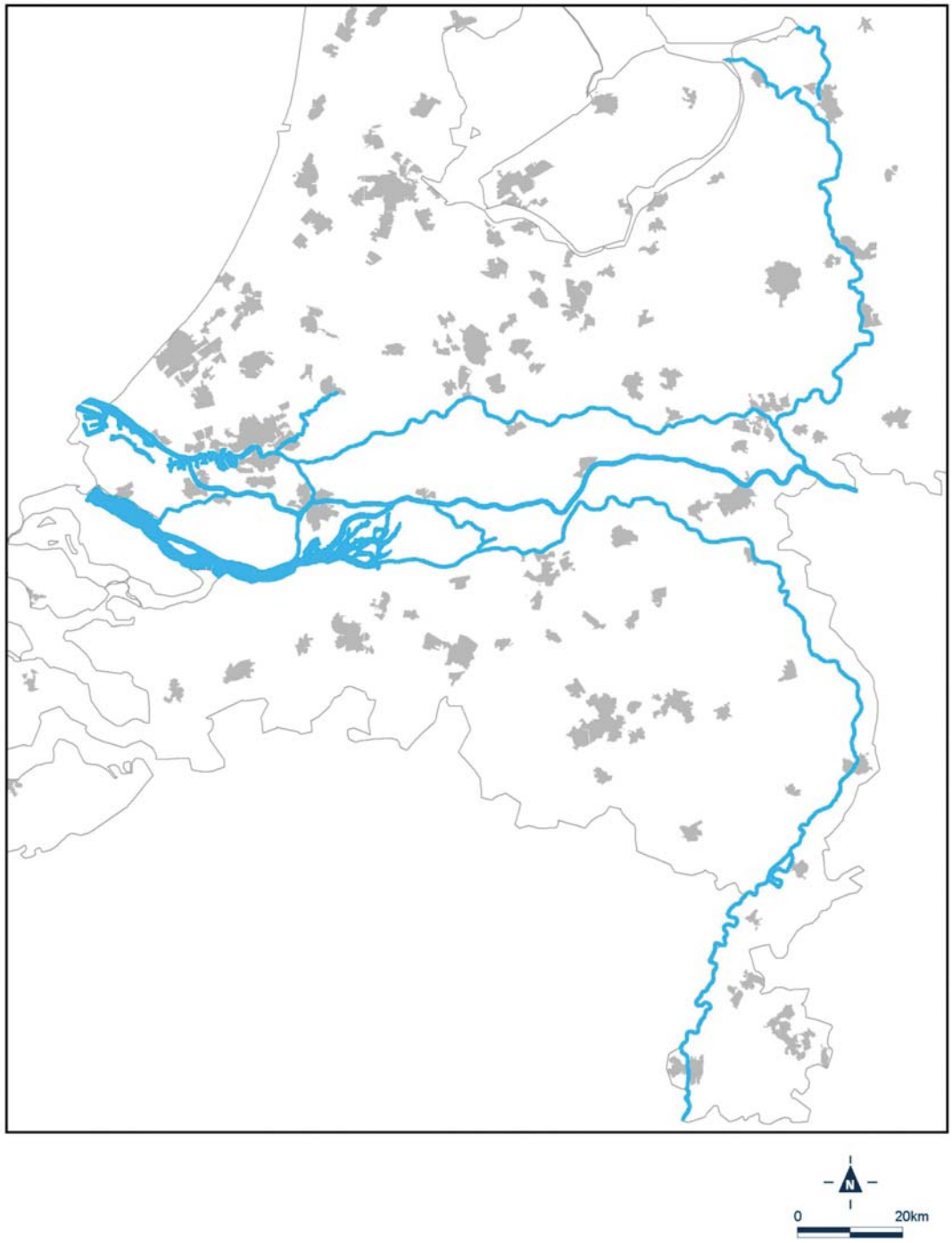
kustfundament

N

0 20km

BIJLAGE XII BIJ ARTIKEL 5.41, EERSTE LID, VAN DIT BESLUIT (GROTE RIVIEREN)

Kaart grote rivieren



BIJLAGE XIII BIJ DE ARTIKELEN 5.51, EERSTE LID, EN 10.10, EERSTE LID, VAN DIT BESLUIT (AANDACHTSGEBIEDEN LUCHTKWALITEIT)

A. Aandachtsgebieden voor stikstofdioxide en fijnstof

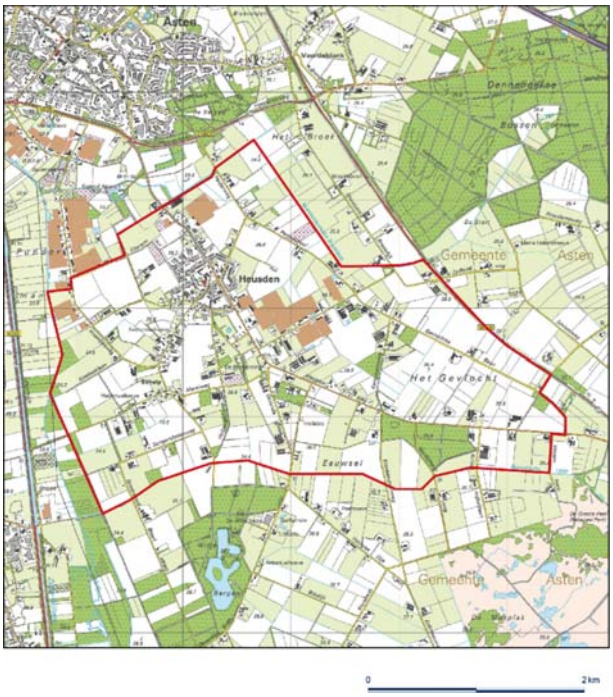
1. Amsterdam/Haarlem: de gemeenten Amsterdam, Aalsmeer, Amstelveen, Uithoorn, Ouder-Amstel, Diemen, Zaanstad, Heemskerk, Beverwijk, Velsen, Haarlem, Bloemendaal, Zandvoort, Heemstede, Haarlemmerliede en Spaarnwoude en Haarlemmermeer.
2. ''s-Gravenhage/Leiden: de gemeenten 's-Gravenhage, Westland, Midden-Delfland, Delft, Rijswijk, Leidschendam-Voorburg, Wassenaar, Voorschoten, Leiden, Oegstgeest, Katwijk en Leiderdorp,
3. Rotterdam/Dordrecht: de gemeenten Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen, Maassluis, Nissewaard, Albrandswaard, Capelle aan de IJssel, Ridderkerk, Barendrecht, Zwijndrecht, Hendrik-Ido-Ambacht, Dordrecht, Papendrecht en Sliedrecht.
4. Utrecht: de gemeenten Utrecht, Houten, Nieuwegein en IJsselstein.
5. Eindhoven: de gemeenten Eindhoven, Best, Veldhoven, Geldrop-Mierlo, Nuenen c.a. en Helmond.

B. Aandachtsgebieden voor fijnstof

1. Asten.
2. Barneveld.
3. Bernheze.
4. Ede.
5. Leudal.
6. Nederweert.
7. Scherpenzeel.
8. Venray.

BIJLAGE XIV BIJ ARTIKEL 5.53, EERSTE LID, EN 8.16, TWEEDE LID, VAN DIT BESLUIT (LOCATIES UITGEZONDERD VAN NIET IN BETEKENENDE MATE)

A. Locatie in de gemeente Asten



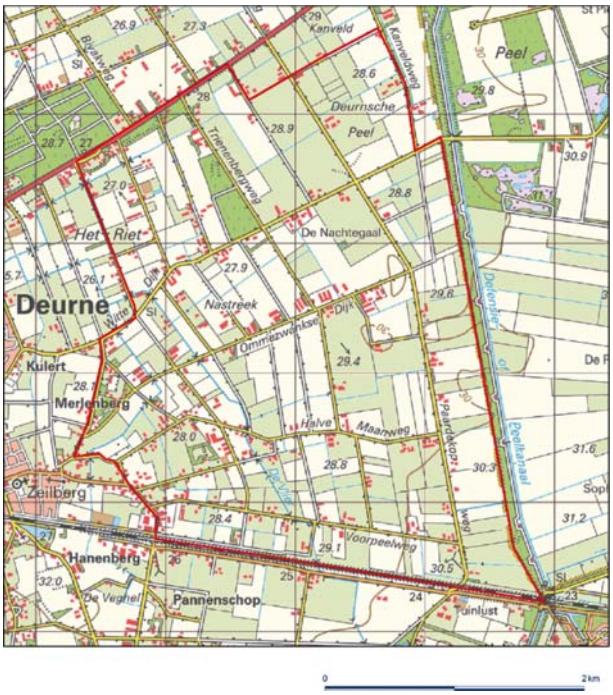
B. Locatie in de gemeente Nederweert



C. Locatie bestaand uit delen van de gemeenten Barneveld, Ede, Renswoude en Scherpenzeel



D. Locatie in de gemeente Deurne



BIJLAGE XV BIJ DE ARTIKELEN 5.146, 5.151, EERSTE EN TWEEDE LID, 7.5, TWEEDE LID, EN 7.10, TWEEDE LID, VAN DIT BESLUIT (LOCATIES VAN MILITAIRE TERREINEN EN TERREINEN MET MILITAIRE OBJECTEN EN MAXIMALE HOOGTES VAN BOUWWERKEN IN RADARVERSTORINGSGEBIEDEN)

A. Militaire terreinen en terreinen met een militair object als bedoeld in de artikelen 5.146, eerste lid, 7.5, tweede lid, en 7.10, tweede lid

Locatie	Gemeente
ADP Schiphol (Rijk1)	Haarlemmermeer
Afsluiter Europoort	Rotterdam
Afsluiter Veldhoven	Veldhoven
Afsluiter Wittem	Gulpen-Wittem
Afsluiter Zevenhuizen	Zuidplas
Afsluiter Best	Best
Afsluiter Linne	Roerdalen
Afsluiter Klaaswaal	Cromstrijen
Antennelocatie Huisduinen	Den Helder
Antennelocatie IJmuiden	Velsen
Antennelocatie Scheveningen	‘s-Gravenhage
Antennelocatie Westkapelle	Veere
Antennepark Appingedam	Appingedam
Antennepark Eemnes	Eemnes
Antennepark Eibergen	Berkelland
Antennepark Hoorn	Hoorn
Antennepark Huisduinen	Den Helder
Antennepark Julianadorp	Den Helder
Antennepark Kornwerderzand	Súdwest-Fryslân
Antennepark Noordwijk	Noordwijk
Antennepark Scharendijke	Schouwen-Duiveland
Antennepark Schiermonnikoog	Schiermonnikoog
Antennepark Schoorl	Bergen (NH)
Antennepark Terschelling	Terschelling
Antennepark Zeewolde	Zeewolde
AOCS nieuw Milligen	Uddel
Artillerie Schietkamp	Oldebroek
BLP Leeuwarden	Menameradiel
Bos- en Heideterrein Schinveld	Onderbanken
Brigade Scheldestromen	Woensdrecht
Brigade Utrecht	Baarn
Camp New Amsterdam	Zeist
Centrum Mens en Luchtvaart	Haarlemmermeer
Complex Badhoevedorp	Haarlemmermeer
Complex Groot Heidekamp	Arnhem
Complex Klein Heidekamp	Arnhem
Complex Nieuwe Haven	Den Helder
Complex Twente	Enschede
Depot Best	Best
Depot Klaphek	Lopik
Depot Leeuwarden	Menameradiel
Depot Markelo	Hof van Twente
Depot Pernis	Albrandswaard
Du Moulinkazerne	Soest
Engelbrecht van Nassaukazerne	Roosendaal
Engelense Gat	’s-Hertogenbosch
Fort Crevecoeur	’s-Hertogenbosch
Frederikkazerne	‘s-Gravenhage
Genm de R V S Kazerne	Oirschot
HV Nassau Ouwerkerkkamp	Brunssum
Infanterie Schietkamp	Ede
Instandhoudingsbedrijf Landsystemen	Leusden

Locatie	Gemeente
Johan Willem Frisokazerne	Assen
Johannes Postkazerne	Westerveld
Joost Dourlein kazerne	Texel
Kamp Alphen	Alphen-Chaam
Kamp De Kiek	Goirle
Kamp Holterhoek	Berkelland
Kamp Letteboer	Berkelland
Kamp Nieuw Milligen	Uddel
Kasteel van Breda	Breda
Koning Willem III Kazerne	Apeldoorn
Koningin Beatrixkazerne	‘s-Gravenhage
Koningin Máximakazerne	Haarlemmermeer
Korp. Van Oudheusden kazerne	Hilversum
Kruispeel en Achterbroek	Weert
LC Bathmen	Deventer
LC Harskamp	Ede
LC Kamp Soesterberg	Soest
LC Lettele	Deventer
LC Maaldrift	Wassenaar
LC Maartensdijk	De Bilt
Legerplaats bij Oldebroek	Elburg
Legerplaats Ermelo	Ermelo
Legerplaats Harskamp (GWK)	Ede
Legerplaats Stroe	Barneveld
Lkol Tonnetkazerne	Elburg
Luitenant-Generaal Bestkazerne	Venray
Lunettenkazerne	Vught
Manifold Pernis	Rotterdam
Marinekazerne Erfprins	Den Helder
Marinekazerne Vlissingen	Vlissingen
Mass-Radarcomplex Soesterberg	Soest
Mass-Radarcomplex Twente	Enschede
MC Duivelsberg	Arnhem
MC Genie Basis Depot	Gilze en Rijen
MC Lieshout	Laarbeek
MC Rucphen	Rucphen
MC Vlissingen	Vlissingen
Michiel A De Ruyterkazerne	Vlissingen
MLT Deelen	Arnhem
MMC Beetgumermolen	Leeuwarden
MMC Coevorden	Coevorden
MMC de Kom	Wassenaar
MMC Hoenderloo II	Ede
MMC Ritthem	Vlissingen
MMC Ruinen	De Wolden
MMC Staphorst	Staphorst
MMC Veenhuizen	Noordenveld
MVK De Kooy	Den Helder
NCIA	‘s-Gravenhage
NIC Brunssum	Brunssum
Oranjekazerne	Arnhem
OT Arnhemse Heide	Arnhem
OT Baggelhuizen	Assen
OT Beekhuizerzand	Harderwijk
OT Crayelheide	Venlo
OT De Dellen	Meerssen
OT De Haar	Assen
OT De Kamp	Vught
OT De Vijf Eiken	Gilze en Rijen

Locatie	Gemeente
OT De Vlasakkers	Amersfoort
OT De Zande	Kampen
OT Ederheide	Ede
OT Ermelose Heide	Ermelo
OT Galderse Heide	Breda
OT Garderenseveld	Apeldoorn
OT Ginkelse Heide	Ede
OT Gorsselse Heide	Lochem
OT Havelte Oost	Westerveld
OT Havelte West	Steenwijkerland
OT Het Groote Veld 7	Lochem
OT Joost Dourleinkazerne	Texel
OT Langenboom	Mill en Sint Hubert
OT Leusderheide	Leusden
OT Marnewaard	De Marne
OT Oirschotse Heide	Oirschot
OT Olst-Welsum	Olst-Wijhe
OT Ossendrechtse Heide	Woensdrecht
OT Oude Kamp	Soest
OT Rucphense Heide	Rucphen
OT Scherpenberg	Apeldoorn
OT Stroese Zand	Barneveld
OT 't Harde	Elburg
OT Vlakte Van Waalsdorp	's-Gravenhage
OT Vrachelse Heide	Oosterhout
OT Vughtse Heide	Vught
OT Weerterheide	Cranendonck
OT Wezeperberg	Oldebroek
OT Woensdrechtse Heide	Woensdrecht
OT Woldberg/Vliegstrip	Epe
Overdiepsepolder	Geertruidenberg
Prinses Margrietkazerne	Oldebroek
POMS Eygelshoven	Kerkrade
Radarlocatie Herwijnen	Lingewaal
Radarpost Noord te Wier	het Bildt
Radiopeilgebouw	Berkelland
Sb Breezanddijk	Súdwest-Fryslân
Sb Harderwijk	Harderwijk
Sb Marnewaard	De Marne
Sb Petten	Schagen
Sb Weert	Weert
Sb Witten	Assen
Schietbaan Heumensoord	Heumen
Schietrange Vliehors	Vlieland
Schietterrein Petten	Schagen
Sergeant-Majoor Scheickkazerne	Soest
Soldaat Ketting Olivierkazerne	Soest
Springterrein Schaijk	Landerd
Straalzender Nieuw Milligen	Apeldoorn
Tentenkamp	Rucphen
TLP Markelo	Hof van Twente
Trip van Zoudtlandtkazerne	Breda
Uitbreiding ASK	Epe
US Army Garrison Schinnen	Schinnen
UTC Marnehuizen	De Marne
Van Braam Houckgeestkazerne	Utrechtse Heuvelrug
Van Brederodekazerne	Vught
Van Ghentkazerne	Rotterdam
Vliegbasis Eindhoven	Eindhoven

Locatie	Gemeente
Vliegbasis Gilze-Rijen	Gilze en Rijen
Vliegbasis Leeuwarden	Leeuwarden
Vliegbasis Volkel	Uden
Vliegbasis Woensdrecht	Woensdrecht
Willem L V Nassaukazerne	De Marne
Zendercomplex Burum	Kollumerland en Nieuwkruisland
Zendercomplex LVL/GL Twente	Enschede
Zendercomplex te Ried	Franekeradeel

B. Onveilige gebieden bij militaire schietbanen als bedoeld in artikel 5.146, tweede lid

Onveilige gebieden bij militaire schietbanen als bedoeld in artikel 5.146, tweede lid, zijn de gebieden in de nabijheid van de militaire terreinen en terreinen met een militair object:

Locatie	Gemeente
Marinekazerne Erfprins	Den Helder
Sb Breezanddijk	Súdwest-Fryslân
Sb Marnewaard	De Marne
Sb Petten	Schagen
Schietrange Vliehors	Vlieland
Schietterrein Petten	Schagen

C. Gebieden waar bouwwerken een militaire zend- en ontvangstinstallatie kunnen verstoren als bedoeld in artikel 5.146, derde lid

Gebieden waar bouwwerken een militaire zend- en ontvangstinstallatie kunnen verstoren als bedoeld in artikel 5.146, derde lid, zijn de gebieden rondom de volgende terreinen met militaire zend- en ontvangstinstallaties:

Locatie	Gemeente
Antennelocatie IJmuiden	Velsen
Antennelocatie Scheveningen	‘s-Gravenhage
Antennelocatie Westkapelle	Veere
Antennepark Appingedam	Appingedam
Antennepark Eemnes	Eemnes
Antennepark Eibergen	Berkelland
Antennepark Hoorn	Hoorn
Antennepark Huisduinen	Den Helder
Antennepark Julianadorp	Den Helder
Antennepark Kornwerderzand	Súdwest-Fryslân
Antennepark Noordwijk	Noordwijk
Antennepark Scharendijke	Schouwen-Duiveland
Antennepark Schiermonnikoog	Schiermonnikoog
Antennepark Schoorl	Bergen (NH)
Antennepark Terschelling	Terschelling
Antennepark Zeewolde	Zeewolde
Complex Nieuwe Haven	Den Helder
Complex Twente	Enschede
Prinses Margrietkazerne	Oldebroek
Willem L V Nassaukazerne	De Marne
Zendercomplex Burum	Kollumerland en Nieuwkruisland
Zendercomplex LVL/GL Twente	Enschede
Zendercomplex te Ried	Franekeradeel

D. Gebieden waar zich een militaire laagvliegroute voor jacht- en transportvliegtuigen bevindt als bedoeld in artikel 5.146, vierde lid

Gebieden waar zich een militaire laagvliegroute voor jacht- en transportvliegtuigen bevindt zijn:

1. Laagvliegroute 10, die loopt van de Duitse grens nabij Eibergen noordelijk via Almelo richting Slagharen en ten noorden van Emmen richting de Duitse grens nabij Bourtrange, en
2. Laagvliegroute 10A, die loopt vanaf het Lauwersmeer naar het zuiden ten oosten van Drachten, Zwolle en Deventer en naar de Duitse grens ten noorden van Winterswijk.

E. Gebieden waar bouwwerken het radarbeeld kunnen verstoren als bedoeld in artikel 5.146, vijfde lid, en tabel met maximale hoogtes van bouwwerken en bouwwerken, zijnde windturbines als bedoeld in artikel 5.151, eerste lid

Gebieden waar bouwwerken het radarbeeld kunnen verstoren zijn de gebieden rondom de volgende radarstations:	**Hoogte antenne ten opzichte van NAP (m)**	**Maximale hoogte van bouwwerken ten opzichte van NAP binnen een straal van 15 km rondom het radarstation**	**Maximale hoogte van de tippen van windturbines ten opzichte van NAP buiten een straal van 15 km tot 75 km rondom het radarstation (m)**
Kamp Aocs Nw Milligen	53	De maximale hoogte van een bouwwerk, bedoeld in artikel 5.151, eerste lid, wordt bepaald door de hoogte van de antenne vermeerderd met 0,004363 keer de afstand van de locatie waar het bouwwerk wordt toegelaten tot de locatie van de radar in meters.	118
Mass-Radarcomplex Soesterberg	63		128
Mass-Radarcomplex Twente	71		136
Radarpost Noord te Wier	24		89
Radarstation Herwijnen	25		90
Vliegbasis Leeuwarden	30		95
Vliegbasis Volkel	49		114
Vliegbasis Woensdrecht	48		113

BIJLAGE XVI BIJ ARTIKEL 5.152 VAN DIT BESLUIT (ELEKTRICITEITSVOORZIENING)

A. Locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking

Locatie	Gemeente
Amer Geertruidenberg	Geertruidenberg
Amsterdams Havengebied/Noordzeekanaal	Amsterdam
Borssele/Vlissingen	Borsele en Vlissingen
Buggenum	Leudal
Burgum	Tytsjerksteradiel
Delfzijl	Delfzijl
Diemen	Diemen
Eemshaven	Eemsmond
Flevo	Lelystad
Geleen	Sittard-Geleen
Harculo	Zwolle
Hemweg	Amsterdam
Maasbracht	Maasgouw
Maasvlakte I	Rotterdam
Maasvlakte II	Rotterdam
Moerdijk	Moerdijk
Nijmegen	Nijmegen
Rijnmond/Rotterdams Havengebied	Rotterdam
Terneuzen/Sas van Gent	Terneuzen
Utrecht	Utrecht
Velsen	Velsen

B. Locaties voor een kernenergiecentrale

Locatie	Gemeente
Borssele/Vlissingen	Borsele en Vlissingen
Eemshaven	Eemsmond
Maasvlakte I	Rotterdam

C. Locaties voor een hoogspanningsverbinding

Locaties voor een hoogspanningsverbinding zijn de tracés tussen de locaties:
Beverwijk – Oostzaan – Diemen,
Beverwijk – Oterleek – Afsluitdijk – Bergum,
Beverwijk – Vijfhuizen – Bleiswijk,
Bleiswijk – Krimpen a/d IJssel,
Borssele – Rilland – Tilburg,
Boxmeer – Duitsland,
Boxmeer – Uden -'s Hertogenbosch,
Diemen – Utrecht – Dodewaard,
Doetichem, Niederrhein (Duitsland),
Eemshaven – Eemshaven-Oudeschip,
Eemshaven – Meeden,
Eemshaven – Feda (Noorwegen),
Eemshaven – Robbenplaat,
Eemshaven – Vierverlaten,
Eemshaven-Oudeschip – Endrup (Denemarken),
Ens – Hessenweg,
Geertruidenberg – Krimpen of Geertruidenberg – Crayestein of Geertruidenberg – Moerdijk – lijn Maasvlakte – Crayestein,
Graetheide – Limmel (België),
Hengelo (O) – Gronau (Duitsland),
Rilland – Zandvliet (België),
Lelystad – lijn Beverwijk – Diemen,
Maasbracht – Graetheide,
Maasbracht – Gramme (België),
Maasbracht – Meerhout (België),

Maasbracht – Rommerskirchen (Duitsland),
Maasbracht – Oberzier (Duitsland),
Maasvlakte – Simonshaven – Crayestein – Krimpen a/d IJssel,
Maasvlakte – Grain (Groot-Brittannië),
Maasvlakte – Westerlee,
Meeden – Diele (Duitsland),
Meeden – Zwolle,
Oterleek – lijn Diemen – Ens,
Robbenplaat – Vierverlaten,
Robbenplaat – Weiwerd,
Vierverlaten – Bergum – Louwsmeer, Oudehaske – Ens,
Vierverlaten – Zeyerveen – Zwolle,teringen – Westerlee,
Wateringen – Bleiswijk,Weiwerd – lijn Eemshaven-Meeden (koppelpunt Schildmeer),
Weiwerd – Meeden, en
Zwolle – Hengelo (O) – Doetinchem – Dodewaard – Maasbracht – Eindhoven – Geertruidenberg – Krimpen a/d IJssel – Diemen – Lelystad – Ens – Zwolle.

BIJLAGE XVII BIJ ARTIKEL 7.3, EERSTE LID, VAN DIT BESLUIT (KERNKWALITEITEN WERELDERFGOEDEREN EN ERFGOEDEREN OP DE VOORLOPIGE LIJST WERELDERFGOED)

A. Droogmakerij de Beemster

1. Kernkwaliteiten van Droogmakerij de Beemster zijn:
   a. Het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, vroeg zeventiende-eeuwse (landschaps)architectonische geheel van Droogmakerij de Beemster, bestaande uit:
      1°. het vierkante gridpatroon van wegen en waterlopen en rechthoekige percelen,
      2°. de ringdijk en ringvaart (continuïteit en eenheid in vormgeving),
      3°. het centraal gelegen dorp (Middenbeemster) op een assenkruis van wegen,
      4°. bebouwing langs de wegen,
      5°. de relatief hooggelegen wegen met laanbeplanting,
      6°. de monumentale en typerende (stolp)boerderijen en restanten van buitens,
      7°. de oude negentiende-eeuwse gemalen en molengangen, en
      8°. de structuur en het karakter van het (beschermde) dorpsgezicht van Middenbeemster, en
   b. grote openheid.
2. Voor zover het werelderfgoed Droogmakerij de Beemster samenvalt met het werelderfgoed Stelling van Amsterdam, zijn de uitgewerkte universele waarden van het werelderfgoed Stelling van Amsterdam ook van toepassing op het werelderfgoed Droogmakerij de Beemster.

B. Stelling van Amsterdam

Kernkwaliteiten van de Stelling van Amsterdam zijn:
a. het unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven, laatnegentiende-eeuwse en vroegtwintigste-eeuwse hydrologische en militair-landschappelijke geheel, bestaande uit:
   1°. een doorgaand stelsel van liniedijken in een grote ring om Amsterdam,
   2°. sluizen en voor- en achterkanalen,
   3°. de forten, liggend op regelmatige afstand, voornamelijk langs dijken,
   4°. inundatiegebieden,
   5°. voormalige schootsvelden (visueel open) en verboden kringen (merendeels onbebouwd gebied), en
   6°. de landschappelijke inpassing en camouflage van de voormalige militaire objecten,
b. de relatief grote openheid, en
c. de groene en relatief stille ring rond Amsterdam.

C. Nieuwe Hollandse Waterlinie

Kernkwaliteiten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie zijn:
a. het unieke, in samenhang met het landschap ontworpen negentiende en twintigste-eeuwse hydrologische en militairverdedigingssysteem, bestaande uit:
   1°. inundatiegebieden,
   2°. een zone met verdedigingswerken als forten, batterijen, lunetten betonnen mitrailleurkazematten en groepsschuilplaatsen in hun samenhang met de omgeving,
   3°. voormalige schootsvelden (visueel open) en verboden kringen (merendeels onbebouwd gebied) rondom de forten,
   4°. waterwerken als waterlichamen, sluizen, inlaten, duikers, en dijken functionerend in samenhang met verdedigingswerken en inundatiegebieden,
   5°. overige elementen als beschutte wegen, (resten van) loopgraven en tankgrachten,
   6°. de landschappelijke inpassing en camouflage van de voormalige militaire objecten, en
   7°. de historische vestingstructuur van de vestingsteden Muiden, Weesp, Naarden, Nieuwersluis, Gorinchem en Woudrichem,
b. de grote openheid, en
c. het groen en overwegend rustig karakter.

D. Romeinse Limes

Kernkwaliteiten van de Romeinse Limes zijn:
a. de unieke, samenhangende en goed bewaard gebleven voormalige (militaire) grens van het Romeinse Rijk, en
b. archeologische overblijfselen uit de periode 0 tot 400 na Christus langs de toenmalige loop van de Rijn, bestaande uit:
   1°. forten (castella), burgerlijke nederzettingen (kampdorpen/vici) en grafvelden,
   2°. militaire infrastructuur, bestaande uit wegen, waterwerken en wachttorens, en
   3°. scheepswrakken.

BIJLAGE XVIII BIJ DE ARTIKELEN 8.9, VIERDE LID, 8.10, 8.33, DERDE LID, 8.89, DERDE LID, 8.94 EN 8.99 VAN DIT BESLUIT (INFORMATIEDOCUMENTEN OVER MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN EN LOZINGSACTIVITEITEN OP EEN OPPERVLAKTEWATERLICHAAM OF ZUIVERINGSTECHNISCH WERK)

A. Informatiedocumenten over beste beschikbare technieken

Naam document	Jaartal	Vindplaats
Handreiking (co-)vergisting van mest	september 2010	InfoMil.nl
Handreiking methaanreductie stortplaatsen	april 2007	rwsleefomgeving.nl
PGS 7: Opslag van vaste minerale anorganische meststoffen	oktober 2007	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 8: Organische peroxiden: Opslag	december 2011	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 9: Cryogene gassen: opslag van 0,125 m^3 – 100 m^3	april 2014	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 12: Ammoniak: opslag en verlading	april 2014	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 13: Ammoniak: toepassing als koudemiddel voor koelinstallaties en warmtepompen	februari 2009	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 15: Opslag van verpakte gevaarlijke stoffen	december 2011	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 16: LPG: Afleverinstallaties	september 2010	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 18: LPG: depots	december 2013	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 19: Propaan en butaan: opslag	oktober 2013	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 22: Toepassing van propaan	september 2008	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 23: LPG: Vulstations voor flessen en ballonvaarttanks	december 2013	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 25: Aardgas-afleverinstallaties voor motorvoertuigen	december 2012	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 28: Vloeibare brandstoffen – ondergrondse tankinstallaties en afleverinstallaties	december 2011	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 29: Richtlijn voor bovengrondse opslag van brandbare vloeistoffen in verticale cilindrische tanks	oktober 2008	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 30: Vloeibare brandstoffen – bovengrondse tankinstallaties en afleverinstallaties	december 2011	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
PGS 33-1: Aardgas: afleverinstallaties van vloeibaar aardgas (LNG) voor motorvoertuigen	juni 2013	publicatiereeksgevaarlijkestoffen.nl
Lozingen uit tijdelijke baggerspeciedepots	april 1998	Helpdeskwater.nl/ciw
Riooloverstorten deel 1: Knelpuntcriteria riooloverstorten	juni 2001	Helpdeskwater.nl/ciw
Riooloverstorten deel 2: Eenduidige basisinspanning	juni 2001	Helpdeskwater.nl/ciw
Riooloverstorten deel 3: Model voor vergunningverlening riooloverstorten	december 2001	Helpdeskwater.nl/ciw
Riooloverstorten deel 4a: Nadere uitwerking monitoring riooloverstorten, spoor 1	september 2002	Helpdeskwater.nl/ciw
Riooloverstorten deel 4b: Nadere uitwerking monitoring riooloverstorten, fase B	januari 2003	Helpdeskwater.nl/ciw
Verwerking waterfractie gevaarlijke en niet-gevaarlijke afvalstoffen	april 2001	Helpdeskwater.nl/ciw
Integrale bedrijfstakstudie tankautoreiniging	april 2002	Helpdeskwater.nl/ciw

B. Informatiedocumenten voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk

Integrale aanpak van risico's van onvoorziene lozingen	februari 2000	Helpdeskwater.nl/ciw
Algemene BeoordelingsMethodiek 2016	maart 2016	www.infomil.nl/ABMwater
Handboek Immissietoets 2016	Maart 2016	www.infomil.nl/Immissiewater
CIW beoordelingssystematiek warmtelozingen	november 2004	Helpdeskwater.nl/ciw

C. Informatiedocumenten voor het stellen van voorschriften in een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk

Lozingseisen Wvo-vergunningen	november 2005	Helpdeskwater.nl/ciw

BIJLAGE XIX BIJ ARTIKEL 8.28, TWEEDE LID, VAN DIT BESLUIT (KOSTENEFFECTIVITEIT)

De methodiek op basis waarvan de kosteneffectiviteit wordt berekend, wordt weergegeven in het schema in figuur 1. Hieronder wordt verder ingegaan op een vijftal aspecten, waaronder dit schema.

Rentevoet en afschrijving

Het resultaat van een kostenberekening is sterk afhankelijk van de gehanteerde rentevoet. In deze methodiek is gekozen voor een vaste rentevoet. De vaste rentevoet is gesteld op 10%. Deze 10% is een compromis tussen de nominale kapitaalmarktrente en de interne rentevoet die door bedrijven wordt gehanteerd ('return on investment').

Afschrijvingsmethodiek

In de methodiek worden investeringen op annuïtaire wijze afgeschreven. In principe kan op twee manieren worden afgeschreven: op lineaire of op annuïtaire wijze. In werkelijkheid worden investeringen vaak op lineaire wijze afgeschreven. De annuïtaire afschrijvingsmethode heeft echter als voordeel dat constante jaarkosten worden verkregen zodat de methodiek eenvoudiger te hanteren is.

Afschrijvingstermijn

In de methodiek worden de volgende afschrijvingstermijnen gehanteerd:
10 jaar voor het elektromechanische deel van de milieu-investering;
25 jaar voor het bouwkundig deel van de milieu-investering.
Onder het elektromechanische deel wordt alle apparatuur verstaan, compleet met instrumentatie en dergelijke. Onder het bouwkundige deel worden vaak de hallen, loodsen, funderingen, leidingbruggen en dergelijke verstaan. De reden dat deze bouwkundige investeringen over een langere termijn worden afgeschreven is dat de levensduur veelal langer is dan 10 jaar en dat deze voorzieningen ook bruikbaar blijven als de huidige apparatuur wordt vervangen. Echter, in praktijk zijn (delen van) de bouwkundige investeringen toch installatiespecifiek en moeten worden verwijderd als de apparatuur is afgeschreven, wordt ontmanteld en niet meer wordt vervangen. Indien dit wordt voorzien, dan moeten deze installatiespecifieke bouwkundige voorzieningen worden gerekend tot het elektromechanische gedeelte en dus worden afgeschreven over 10 jaar.

Berekening annuïteit

De annuïteit is de factor die uitdrukt wat de jaarlijkse kosten zijn van een eenmalige investering. De annuïteit wordt berekend uit rente plus afschrijving volgens:

$$\text{Annuïteit} = \frac{i * (1 + i)^n}{(1+i)^n - 1}$$

Waarin i de rentevoet is (dimensieloos) en n de afschrijvingstermijn (in jaar). Voor een rentevoet van 10 procent (i = 0,1) is de annuïteit bij een afschrijvingstermijn van 10 jaar gelijk aan 0,163 en bij een afschrijvingstermijn van 25 jaar gelijk aan 0,110.
De afschrijvingstermijn vangt aan op het moment dat de installatie in bedrijf wordt genomen. Kapitaalskosten die worden gemaakt voor dit tijdstip vallen onder het begrip 'bouwrente' en maken onderdeel uit van de eenmalige investeringen.

Afwegingsgebied

Een maatregel met betrekking tot emissies van stikstofoxiden (NO_x), zwaveldioxide (SO_2), vluchtige organische stoffen (VOS) of totaal stof is in ieder geval kosteneffectief indien de berekende waarde lager is dan de laagste waarde van het afwegingsgebied in tabel 1.

Tabel 1. Afwegingsgebied

	Afwegingsgebied (€/kg)
NO_x	5 – 20
SO_2	5 – 10
VOS	8 – 15
Stof	8 – 15

Een maatregel met betrekking tot de emissie van de stoffen, is niet kosteneffectief indien de berekende waarde hoger is dan de hoogste waarde van het afwegingsgebied in tabel 1.

Figuur 1. Methodiek kosteneffectiviteit

a. Kosten		
Aanschaffingsprijs Bijkomende investeringen Eenmalige investeringen Kapitaalvernietiging door desinvesteringen ---------- + Totale investeringen	€..... €..... €..... €..... --------- + € invest	
Totale investeringen * annuïteit =>	€ invest*0.163=>	Kapitaalskosten
Bouwkundige investeringen	€ bouwk	
Bouwkundige investeringen* annuïteit $_{bouwk}$ =>	€ bouwk*0.110=>	Bouwkundige kapitaalkosten
Onderhoud Bediening Overige vaste operationele kosten ---------- + Totale vaste operationele kosten =>	€..... €..... €..... --------- + €.....=>	Vaste operationele kosten
Voorzieningen (gas, elektriciteit, water, stoom etc.) Reststoffenverwerking/lozingsheffingen Overige variabele operationele kosten + --------- Totale variabele operationele kosten =>	€..... €..... €..... --------- + €.....=>	Variabele operationele kosten
		---------- + = Totale bruto jaarlijkse kosten
Opbrengsten en besparingen =>	€..... =>	Opbrengsten en besparingen
		---------- – **= Totale netto jaarlijkse kosten**
b. Effecten		
Jaarlijkse ongereinigde vracht =>	..... =>	Jaarlijkse ongereinigde vracht
Jaarlijkse restemissie Jaarlijkse emissies tijdens storingen Jaarlijkse emissies tijdens onderhoud ---------- + Totale jaarlijkse restemissie =>	.... -------- + ... =>	Totale jaarlijkse restemissie
		---------- – **= Totale jaarlijkse emissiereductie**
c. Kosteneffectiviteit		
Kosteneffectiviteit =	**Totale netto jaarlijkse kosten** ---------- **Totale jaarlijkse emissiereductie**	

Standaard waarden*:
Som bijkomende en eenmalige investeringen*:
30–250% van aanschaffingsprijs
Eenmalige investeringen*:
25% van aanschaffingsprijs
Vaste operationele kosten*:
3–5% van de aanschaffingsprijs en bijkomende investeringen
Voorzieningen-prijzen:
Uit DACE-prijzenboekje (24)
Tijdsduur storingen en onderhoud:
2% van de bedrijfstijd

* Het verdient de voorkeur om bijkomende en eenmalige investeringskosten en vaste operationele kosten uit het verkennend ontwerp af te leiden. Alleen indien het verkennend ontwerp niet genoeg houvast biedt, kan met de standaardwaarden worden gewerkt

BIJLAGE XX BIJ ARTIKEL 8.90, TWEEDE LID, VAN DIT BESLUIT (TOETSINGSWAARDEN VOOR HET TE INFILTREREN WATER)

A. Toetsingswaarden voor het te infiltreren water

nr.	stof	eenheid	toetsingswaarde (opgelost)[1]
	MACRO PARAMETERS		
1	zuurgraad (pH)	–	– [2]
2	zwev.stof	mg/l	0,5[3]
3	calcium (Ca^{++})	mg/l	– [2]
4	chloride (Cl^-)	mg/l	200 [2 3]
5	waterstofcarbonaat (HCO_3^-)	mg/l	– [2]
6	natrium (Na^+)	mg/l	120 [2 3]
7	ammonium (NH_4^+)	mg/l-N	2,5
8	nitraat (NO_3^-)	mg/l-N	5,6 [2 3]
9	totaal-fosfaat (PO_4^{2-}-tot)	mg/l-P	0,4
10	sulfaat (SO_4^{2-})	mg/l	150 [2]
11	fluoride (F^-)	mg/l	1
12	cyaniden totaal (CN (tot))	µg/l	10
	ZWARE METALEN		
13	arseen (As)	µg/l	10
14	barium (Ba)	µg/l	200 [3]
15	cadmium (Cd)	µg/l	0,4
l6	cobalt (Co)	µg/l	20
l7	chroom (Cr)	µg/l	2
18	koper (Cu)	µg/l	15
19	kwik (Hg)	µg/l	0,05
20	nikkel (Ni)	µg/l	15
2l	lood (Pb)	µg/l	15
22	zink (Zn)	µg/l	65
	BESTRIJDINGSMIDDELEN		
23	som van de bestrijdingsmiddelen	µg/l	0,5[4]
	organochloorbestrijdingsmiddelen		
24	som (org.chl.bestr.mid.)	µg/l	0,1
25	endosulfan	µg/l	0.05
26	α-HCH	µg/l	0.05
27	-HCH (lindaan)	µg/l	0.05
28	DDT (incl.DDD en DDE)	µg/l	0.05
29	dichloorpropeen	µg/l	0.05

nr.	stof	eenheid	toetsingswaarde (opgelost)[1]
30	aldrin	µg/l	0,05
3l	dieldrin	µg/l	0.05
32	endrin	µg/l	0.05
33	heptachloor	µg/l	0.05
34	heptachloorepoxide	µg/l	0.05
35	hexachloorbutadieen	µg/l	0.05
36	hexachloorbenzeen	µg/l	0.05
	organofosforbestrijdingsmiddelen		
37	azinfos-methyl	µg/l	0,1
38	dichloorvos	µg/l	0,1
39	dimethoaat	µg/l	0,1
40	mevinfos	µg/l	0,1
41	parathion	µg/l	0,1
	triazines/triazinonen/aniliden		
42	atrazine	µg/l	0,1
43	simazin	µg/l	0,1
44	metolachloor	µg/l	0,1
	chloorfenoxyherbiciden		
45	2-methyl-4-chloorfenoxy-azijnzuur (MCPA)	µg/l	0,1
46	mecoprop	µg/l	0,1
47	2,4-dichloorfenoxy-azijnzuur (2,4 D)	µg/l	0,1
	ureumherbiciden		
48	chloortoluron	µg/l	0,1
49	isoproturon	µg/l	0,1
50	metoxuron	µg/l	0,1
51	linuron	µg/l	0,1
	chloorfenolen		
52	trichloorfenolen	µg/l	0,1
53	tetrachloorfenol	µg/l	0,1
54	pentachloorfenol	µg/l	0,1
	diversen		
55	dinoseb	µg/l	0,1
56	2,4 dinitrofenol	µg/l	0,1
57	bentazon	µg/l	0,1

nr.	stof	eenheid	toetsingswaarde (opgelost)[1]
	OLIE		
58	minerale olie	µg/l	200
	POLYCYCLISCHE AROMATISCHE KOOLWATERSTOFFEN (PAK's)		
59	naftaleen	µg/l	0,1
60	anthraceen	µg/l	0,02
61	fenanthreen	µg/l	0,02
62	cryseen	µg/l	0,02
63	fluorantheen	µg/l	∑ 0,1
64	benzo(a)anthraceen	µg/l	
65	benzo(k)fluorantheen	µg/l	
66	benzo(a)pyreen	µg/l	
67	benzo(ghi)peryleen	µg/l	
68	indeno(l23cd)pyreen	µg/l	
	GEHALOGENEERDE KOOLWATERSTOFFEN		
69	trichlooretheen	µg/l	0.5
70	tetrachlooretheen	µg/l	0.5
71	trihalomethanen (THM's)	µg/l	2[5]
72	dichloorfenolen	µg/l	0,5
73	adsorbeerbare organische halogeenverbindingen (AOX)	µg/l	30[6]

[1] De toetsingswaarde voor zwevende stof betreft de niet opgeloste hoeveelheid materiaal.
[2] Punt van aandacht bij de vergunningverlening i.v.m. lokale situatie.
[3] In het infiltratiewater mag 70 dagen per jaar een concentratie aanwezig zijn boven de hier genoemde, waarbij de volgende maxima niet overschreden mogen worden: zwevende stof 2 mg/l; Cl^- 300 mg/l; Na^+ 180 mg/l en NO_3^{2-} 11,2 mgN/l; Ba 300 µg/l.
[4] Dit betreft de som van de concentraties van de in deze lijst genoemde bestrijdingsmiddelen, waarbij bepalingen waarvan het meetresultaat< detectiegrens is, een meetresultaat O wordt toegekend.
[5] THM te bepalen als som van de concentraties van chloroform, broomdichloormethaan, dibroomchloormethaan en bromoform. Als een transportchloring wordt toegepast, is het toegestane maximum 70 µg/l.
[6] Als een transportchloring wordt toegepast, is het toegestane maximum l00 µg/l.

B. Families en groepen van stoffen

1. Organische halogeenverbindingen en stoffen waaruit die verbindingen kunnen ontstaan.
2. Organische fosforverbindingen.
3. Organische tinverbindingen
4. Stoffen die een kankerverwekkende, mutagene of teratogene werking hebben.
5. Minerale oliën en koolwaterstoffen.
6. Cyaniden.
7. De volgende metaloïden en metalen evenals verbindingen daarvan:
   - kwik
   - cadmium
   - lood
   - arsenicum
   - antimoon
   - tin
   - beryllium
   - uranium
   - thallium
   - tellurium

- zilver

8. De volgende metalloïden en metalen evenals verbindingen daarvan:
   - zink
   - koper
   - nikkel
   - chroom
   - selenium
   - molybdeen
   - borium
   - vanadium
   - kobalt
   - barium
   - titaan
9. Biociden en derivaten daarvan, die niet onder de families en groepen van stoffen, bedoeld onder 1 tot en met 7 vallen.
10. Stoffen met een schadelijke werking op de smaak of geur van het grondwater evenals verbindingen waaruit die stoffen in het water kunnen ontstaan en die het water ongeschikt voor menselijke consumptie maken.
11. Organische siliciumverbindingen die toxisch of persistent zijn en stoffen waaruit die verbindingen kunnen ontstaan, met uitzondering van die die biologisch onschadelijk zijn of die snel worden omgezet in onschadelijke stoffen.
12. Anorganische fosforverbindingen en elementair fosfor.
13. Ammoniak, nitrieten en nitraten.
14. Chloriden, bromiden, fluoriden.
15. Sulfaten

BIJLAGE XXI BIJ ARTIKEL 10.15, EERSTE LID, VAN DIT BESLUIT (MONITORINGSINDICATOREN VOOR DE GOEDE ECOLOGISCHE KWALITEIT)

Deze bijlage heeft betrekking op de monitoring van de kwaliteitselementen van de ecologische toestand of het ecologische potentieel, die in bijlage V, paragraaf 1.1, bij de kaderrichtlijn water zijn opgenomen als 'specifieke synthetische verontreinigende stoffen' en 'specifieke niet-synthetische verontreinigende stoffen'. De in de tabel opgenomen concentratiewaarden voor specifieke krw-verontreinigende stoffen zijn vastgesteld in overeenstemming met de procedure, die is beschreven in bijlage V, paragraaf 1.2.6, bij de kaderrichtlijn water, waarbij bij de toepassing van deze procedure ook rekening is gehouden met de toxiciteit van chemische stoffen voor mensen en dieren via het aquatische milieu en de lijst van stoffen die is opgenomen in bijlage VIII bij de kaderrichtlijn water.

Monitoringsindicatoren voor de goede ecologische kwaliteit krw-oppervlaktewaterlichamen (stoffen)

EG-nr	CAS	Stofnaam	Kalenderjaar-gemiddelde waarde van de concentratie voor landoppervlak-tewateren (µg/l)	Uitgedrukt als	Kalenderjaar-gemiddelde waarde van de concentratie voor andere oppervlakte-wateren (µg/l)	Uitgedrukt als	Maximaal aanvaard-bare waarde van de concentratie voor landopper-vlaktewate-ren (µg/l)	Uitgedrukt als	Maximaal aanvaard-bare waarde van de concentratie voor andere oppervlakte-wateren (µg/l)	Uitgedrukt als
4	7440-38-2	Arseen (en anorganische verbindingen daarvan)	0,5	opgelost, AC correctie mogelijk	0,6	opgelost, AC correctie mogelijk	8	opgelost, AC correctie mogelijk	1,1	opgelost, AC correctie mogelijk
5	2642-71-9	Azinfos-ethyl	0,0011	totaal	0,00011	totaal	0,011	totaal	0,0011	totaal
6	86-50-0	Azinfos-methyl	0,0065	totaal	0,0013	totaal	0,014	totaal	0,0028	totaal
9	100-44-7	Benzylchloride (alfa-chloortolueen)	0,02	totaal	0,02	totaal	n.a.		n.a.	
10	98-87-3	Benzylideenchlo-ride (alfa,alfa-dichloortolueen)	0,0034	totaal	0,0034	totaal	n.a.		n.a.	
19	106-47-8	4-Chlooraniline	0,22	totaal	0,057	totaal	1,2	totaal	0,12	totaal
49, 50, 51	683-18-1, 818-08-6, 1002-53-5	Dibutyltin (kation)	0,13	totaal	0,09	totaal	0,28	totaal	0,21	totaal
65	78-87-5	1,2-Dichloorpropaan	280	totaal	28	totaal	1.300	totaal	130	totaal
69	15165-67-0	Dichloorprop-P	1,0	totaal	0,13	totaal	7,6	totaal	0,76	totaal
73	60-51-5	Dimethoaat	0,07	totaal	0,07	totaal	0,7	totaal	0,7	totaal
79	100-41-4	Ethylbenzeen	65	totaal	10	totaal	220	totaal	22	totaal
80	122-14-5	Fenitrothion	0,009	totaal	n.a.		n.a.		n.a.	
81	55-38-9	Fenthion	0,003	totaal	n.a.		n.a.		n.a.	
88	330-55-2	Linuron	0,17	totaal	n.a.		0,29	totaal	n.a.	
89	121-75-5	Malathion	0,013	totaal	n.a.		n.a.		n.a.	
90	94-74-6	MCPA	1,4	totaal	0,14	totaal	15	totaal	1,5	totaal
91	93-65-2	Mecoprop-P	18	totaal	1,8	totaal	160	totaal	16	totaal
94	7786-34-7	Mevinfos	0,00017	totaal	0,000017	totaal	0,017	totaal	0,0017	totaal
95	1746-81-2	Monolinuron	0,15	totaal	n.a.		0,15	totaal	n.a.	
97	1113-02-6	Omethoate	1,2	totaal	n.a.		n.a.		n.a.	
–99	56-55-3	Benz(a)anthraceen	0,00064	totaal	0,00027	totaal	0,28	totaal	0,012	totaal
			3 µg/kg	concentratie in biota	3 µg/kg	concentratie in biota				
–99	218-01-9	Chryseen	0,0029	totaal	0,0014	totaal	0,17	totaal	0,008	totaal
			30 µg/kg	concentratie in biota	30 µg/kg	concentratie in biota				
–99	85-01-8	Fenantreen	1,2	totaal	1,1	totaal	7,2	totaal	6,7	totaal
100	56-38-2	Parathion	0,005	totaal	n.a.		n.a.		n.a.	
–100	298-00-0	Parathion-methyl	0,011	totaal	n.a.		n.a.		n.a.	
105	1698-60-8	Pyrazon (Chloridazon)	27	totaal	n.a.		190		n.a.	

EG-nr	CAS	Stofnaam	Kalenderjaar-gemiddelde waarde van de concentratie voor landoppervlak-tewateren (µg/l)	Uitgedrukt als	Kalenderjaar-gemiddelde waarde van de concentratie voor andere oppervlakte-wateren (µg/l)	Uitgedrukt als	Maximaal aanvaard-bare waarde van de concentratie voor landopper-vlaktewate-ren (µg/l)	Uitgedrukt als	Maximaal aanvaard-bare waarde van de concentratie voor andere oppervlakte-wateren (µg/l)	Uitgedrukt als
113	24017-47-8	Triazophos	0,001	totaal	0,0001		0,02		0,002	totaal
114	126-73-8	Tributylfosfaat	66	totaal	6,6		170		17	totaal
116	52-68-6	Trichloorfon	0,001	totaal	n.a.		n.a.		n.a.	
125–127	900-95-8, 639-58-7, 76-87-9	Trifenyltinacetaat, Trifenyltinchloride, Trifenyltinhy-droxide	0,00024	totaal trifenyltin	0,00023	totaal trifenyltin	0,49	totaal trifenyltin	0,47	totaal
129	108-38-3	Xylenen	17	totaal; geldt voor de som van de isomeren	1,7	totaal; geldt voor de som van de isomeren	244	totaal; geldt voor de som van de isomeren	49	totaal; geldt voor de som van de isomeren
132	25057-89-0	Bentazon	73	totaal	7,3	totaal	450	totaal	45	totaal
A	7440-32-6	Titaan	20	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.		n.a.		n.a.	
B	7440-42-8	Borium	180	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.		450	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.	
C	7440-61-1	Uranium	0,17	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.		8,6	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.	
D	13494-80-9	Tellurium	100	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.		n.a.		n.a.	
E	7440-22-4	Zilver	0,01	opgelost, AC correctie mogelijk	0,081	opgelost, AC correctie mogelijk (zie noot 1)	0,01	opgelost, AC correctie mogelijk	0,081	opgelost, AC correctie mogelijk (zie noot 1)
F	556-67-2	Octamethylcy-clotetrasiloxaan	0,2	totaal	0,044	totaal	n.a.		n.a.	
			7,9 mg/kg	concentratie in biota	7,9 mg/kg	concentratie in biota				
	71751-41-2	Abamectine	0,001	totaal	0,0000035	totaal	0,018	totaal	0,0009	totaal
	14798-03-9	Ammonium-N	0,304 (zie noot 2)		n.a.		0,608 (zie noot 2)		n.a.	
	7440-36-0	Antimoon	5,6	opgelost, geen AC correctie mogelijk	n.a.		200	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.	
	7440-39-3	Barium	73	opgelost, geen AC correctie mogelijk	n.a.		148	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.	
	7440-41-7	Beryllium	0,08	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.		0,813	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.	
	133-06-2	Captan	0,34	totaal	n.a.		0,34	totaal	n.a.	
	10605-21-7	Carbendazim	0,6	totaal	n.a.		0,6	totaal	n.a.	
	101-21-3	Chloorprofam	4,0	totaal	0,8	totaal	43	totaal	4,3	totaal
	15545-48-9	Chloortoluron	0,4	totaal	0,04	totaal	2,3		0,23	totaal
	7440-47-3	Chroom	3,4	som van chroom(III) en chroom(VI); opgelost, AC correctie mogelijk	0,6	som van chroom(III) en chroom(VI); opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.		n.a.	

EG-nr	CAS	Stofnaam	Kalenderjaar-gemiddelde waarde van de concentratie voor landoppervlak-tewateren (µg/l)	Uitgedrukt als	Kalenderjaar-gemiddelde waarde van de concentratie voor andere oppervlakte-wateren (µg/l)	Uitgedrukt als	Maximaal aanvaard-bare waarde van de concentratie voor landopper-vlaktewate-ren (µg/l)	Uitgedrukt als	Maximaal aanvaard-bare waarde van de concentratie voor andere oppervlakte-wateren (µg/l)	Uitgedrukt als
	52918-63-5	Deltamethrin	0,0000031	totaal	n.a.		0,00031	totaal	n.a.	
	333-41-5	Diazinon	0,037	totaal	n.a.		n.a.		n.a.	
	163515-14-8	Dimethanamid-P	0,13	totaal	n.a.		1,6	totaal	n.a.	
	66230-04-4	Esfenvaleraat	0,0001	totaal	n.a.		0,00085	totaal	n.a.	
	22224-92-6	Fenamiphos	0,012	totaal	n.a.		0,027	totaal	n.a.	
	72490-01-8	Fenoxycarb	0,0003	totaal	n.a.		0,026	totaal	n.a.	
	23560-59-0	Heptenofos	0,002	totaal	0,0002	totaal	0,02	totaal	0,002	totaal
	138261-41-3	Imidacloprid	0,0083	totaal	0,00083	totaal	0,2	totaal	0,02	totaal
	91465-08-6	Lambda-cyhalothrin	0,00002	totaal	n.a.		0,00047	totaal	n.a.	
	74223-64-6	Metsulfuron-methyl	0,01	totaal	n.a.		0,03	totaal	n.a.	
	7440-48-4	Kobalt	0,2	opgelost, geen AC correctie mogelijk	n.a.		1,36	opgelost, AC correctie mogelijk	0,21	opgelost, AC correctie mogelijk
	7440-50-8	Koper	2,4 (zie noot 3)	opgelost, geen AC correctie mogelijk	1,1	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.		n.a.	
	67129-08-2	Metazachloor	0,08	totaal	0,008		0,48	totaal	0,048	totaal
	18691-97-9	Methabenzthiazu-ron	1,8	totaal	n.a.		n.a.		n.a.	
	51218-45-2	Metolachloor	0,4	totaal; waarde is van toepassing op S-metolachloor en het racemisch mengsel	n.a.		2,1	totaal; waarde is van toepassing op S-metolachloor en het racemisch mengsel	n.a.	
	7439-98-7	Molybdeen	136	opgelost, geen AC correctie mogelijk	n.a.		340	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.	
	23103-98-2	Pirimicarb	0,09	totaal	n.a.		1,8	totaal	n.a.	
	29232-93-7	Pirimifos-methyl	0,0005	totaal	n.a.		0,0016	totaal	n.a.	
	114-26-1	Propoxur	0,01	totaal	n.a.		n.a.		n.a.	
	96489-71-3	Pyridaben	0,0017	totaal	0,00094	totaal	0,0062	totaal	0,0012	totaal (=opgelost)
	95737-68-1	Pyriproxyfen	0,00003	totaal	n.a.		0,026	totaal	n.a.	
	7782-49-2	Selenium	0,052	opgelost, geen AC correctie mogelijk	n.a.		24,6	opgelost, AC correctie mogelijk	2,6	opgelost, AC correctie mogelijk
	83121-18-0	Teflubenzuron	0,0012	totaal	n.a.		0,0017	totaal	n.a.	
	5915-41-3	Terbutylazine	0,2	totaal	n.a.		1,3	totaal	n.a.	

EG-nr	CAS	Stofnaam	Kalenderjaar-gemiddelde waarde van de concentratie voor landoppervlak-tewateren (µg/l)	Uitgedrukt als	Kalenderjaar-gemiddelde waarde van de concentratie voor andere oppervlakte-wateren (µg/l)	Uitgedrukt als	Maximaal aanvaard-bare waarde van de concentratie voor landopper-vlaktewate-ren (µg/l)	Uitgedrukt als	Maximaal aanvaard-bare waarde van de concentratie voor andere oppervlakte-wateren (µg/l)	Uitgedrukt als
	7440-28-0	Thallium	0,05	opgelost, geen AC correctie mogelijk	n.a.		0,76	opgelost, AC correctie mogelijk	0,34	
	7440-31-5	Tin	0,6	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.		36	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.	
	57018-04-9	Tolclofos-methyl	1,2	totaal	n.a.		7,1		n.a.	
	7440-62-2	Vanadium	3,5	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.		n.a.		n.a.	
	7440-66-6	Zink	7,8 (zie noot 3)	opgelost, AC correctie mogelijk	3	opgelost, AC correctie mogelijk	15,6	opgelost, AC correctie mogelijk	n.a.	

[1] Deze waarde geldt bij saliniteit van 34‰, overeenkomend met de saliniteit in de Noordzee. Bij toetsing wordt rekening gehouden met de actuele saliniteit in het krw-oppervlaktewaterlichaam.
[2] Deze waarde is uitgedrukt in mg N (NH4-N + NH3-N)/l, en geldt bij een pH van 7,7 en een temperatuur van 15°C. Bij toetsing van de resultaten van de monitoring wordt correctie toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met de actuele pH en temperatuur.
[3] Bij toetsing van de resultaten van de monitoring kan een correctie worden toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met waterkwaliteitsparameters die de biologische beschikbaarheid van metalen beïnvloeden.

NOTA VAN TOELICHTING

Samenvatting 000
1 Inleiding 000
1.1 Aanleiding 000
1.2 Grondslag en reikwijdte van het Besluit kwaliteit leefomgeving 000
1.3 Verhouding tot andere regelgeving 000
1.4 Medebetrokkenheid 000
1.5 Leeswijzer 000
2 Achtergrond, uitgangspunten en hoofdkeuzes 000
2.1 000
Achtergrond stelselherziening
2.1.1 Naar een nieuwe uitvoeringspraktijk 000
2.1.2 Naar een eenduidig instrumentenpalet 000
2.1.3 Integraal Afwegingskader 000
2.2 Uitgangspunten 000
2.2.1 Algemene uitgangspunten 000
2.2.2 Herimplementatie Europees recht en internationale verdragen 000
2.2.3 Aanvullende uitgangspunten voor dit besluit 000
2.3 Hoofdkeuzes van dit besluit 000
2.3.1 Inleiding: van doelen naar instrumenten 000
2.3.2 Instructieregels 000
2.3.3 Rijksomgevingswaarden 000
2.3.4 Programma's 000
2.3.5 Monitoring en informatievoorziening 000
2.3.6 Hoofdkeuzes met het oog op het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak 000
2.3.7 Hoofdkeuzes met het oog op een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving 000
2.3.8 Hoofdkeuzes met het oog op het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte 000
2.3.9 Hoofdkeuzes met het oog op snellere en betere besluitvorming 000
3 Doorsnijdende thema's 000
3.1 Bijdrage van de AMvB's aan het bereiken van de doelen van de wet 000
3.2 Veiligheid, gezondheid, omgevingskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit 000
3.2.1 Veiligheid 000
3.2.2 Gezondheid 000
3.2.3 Omgevingskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit 000
3.3 Sturen op de verdeling van gebruiksruimte onder de Omgevingswet 000
4 Algemene bepalingen: hoofdstuk 1 van dit besluit 000
5 Omgevingswaarden: hoofdstuk 2 van dit besluit 000
5.1 Omgevingswaarden waarborgen van de veiligheid 000
5.1.1 Omgevingswaarden primaire waterkeringen 000
5.2 Omgevingswaarden beschermen van de gezondheid en van het milieu 000
5.2.1 Omgevingswaarden kwaliteit van de buitenlucht 000
5.2.2 Omgevingswaarden waterkwaliteit 000
5.2.3 Omgevingswaarden kwaliteit van zwemwater 000
5.3 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet 000
5.4 Effecten 000
6 Specifieke taken: hoofdstuk 3 van dit besluit 000
6.1 Initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen ter uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie 000
6.2 Kwaliteit en beheer van zwemwater 000
6.3 Beheer van watersystemen 000
6.4 Ontwerp, bouw en beheer van openbare vuilwaterriolen en ontwerp en bouw zuiveringtechnische werken 000
6.5 Beheer van natuurgebieden 000
6.6 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet 000
6.7 Effecten 000
7 Programma's: hoofdstuk 4 van dit besluit 000
7.1 Kwaliteit van de buitenlucht: verplicht programma bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde 000
7.2 Waterprogramma's 000
7.2.1 Instructieregels waterprogramma's 000
7.2.2 Specifieke instructieregels ter voorkoming van achteruitgang van de toestand, geen achteruitgang van drinkwater en streven naar verbetering en ombuiging significante trends 000
7.3 Actieplannen geluid 000
7.4 Beheerplannen Natura 2000-gebieden 000
7.5 Programmatische aanpak stikstof 000
7.6 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet..... 000
7.7 Effecten 000
8 Instructieregels over omgevingsplannen: hoofdstuk 5 van dit besluit 000
8.1 Instructieregels met het oog op de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan 000
8.1.1 Integrale belangenafweging in het kader van het omgevingsplan 000
8.1.2 Nationaal beleid, herijking van beleid en aanvullings- en invoeringsspoor 000
8.1.3 Instructieregels over omgevingsplannen met het oog op het waarborgen van de externe veiligheid en het beschermen van de gezondheid en van het milieu 000
8.1.4 Waarborgen van de veiligheid 000
8.1.5 Behoud van ruimte voor waterveiligheid en het voorkomen of beperken van wateroverlast 000
8.1.6 Beschermen van de gezondheid en van het milieu 000

8.1.7 Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed 000
8.1.8 Behoud van ruimte voor toekomstige functies 000
8.1.9 Behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten 000
8.1.10 Bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen..... 000
8.2 Instructieregels over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving 000
8.2.1 Voorkomen belemmeringen gebruik en beheer van hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen 000
8.2.2 Instructieregel lokale spoorwegen binnen vervoerregio's 000
8.2.3 Instructieregel waarborgen kwaliteit industrieel afvalwater in openbaar vuilwaterriool.. 000
8.3 Ontheffing 000
8.4 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en effecten 000
8.4.1 Algemene opmerkingen over instructieregels over omgevingsplannen 000
8.4.2 Algemene wijzigingen en effecten van de instructieregels over het omgevingsplan 000
8.4.3 Specifieke wijzigingen en effecten 000
9 Waterschapsverordeningen: hoofdstuk 6 van dit besluit 000
10 Omgevingsverordeningen: hoofdstuk 7 van dit besluit 000
10.1 Algemeen 000
10.2 Instructieregels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties 000
10.3 Instructieregels met het oog op het behoud van werelderfgoed en cultureel erfgoed 000
10.4 Instructieregels met het oog op natuurbescherming 000
10.5 Instructieregels omgevingsverordeningen over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving 000
10.6 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet 000
10.7 Effecten 000
11 Omgevingsvergunningen: hoofdstuk 8 van dit besluit 000
11.1 Algemeen 000
11.2 Omgevingsvergunning afwijkactiviteit 000
11.3 Omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot infrastructuur 000
11.4 Omgevingsvergunning bouwactiviteit 000
11.5 Omgevingsvergunning mijnbouwactiviteit 000
11.6 Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit 000
11.6.1 Algemene gronden 000
11.6.2 Specifieke gronden 000
11.6.3 Voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit 000
11.7 Omgevingsvergunning natuuractiviteiten 000
11.8 Omgevingsvergunning ontgrondingsactiviteit 000
11.9 Omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit 000
11.10 Omgevingsvergunning wateractiviteit 000
11.11 Actualisering, wijziging en intrekking omgevingsvergunning 000
11.12 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet 000
11.13 Effecten 000
12 Projectbesluiten: hoofdstuk 9 van dit besluit 000
12.1 Algemeen 000
12.2 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet 000
12.3 Effecten 000
13 Monitoring en informatie: hoofdstuk 10 van dit besluit 000
13.1 Inleiding 000
13.2 Waarborgen van de veiligheid 000
13.2.1 Externe veiligheid 000
13.2.2 Waterveiligheid 000
13.3 Milieu en gezondheid 000
13.3.1 Kwaliteit van de buitenlucht en emissies 000
13.3.2 Waterkwaliteit 000
13.3.3 Zwemwater 000
13.3.4 Geluid 000
13.3.5 Bodem 000
13.3.6 Emissies in lucht, water en bodem (PRTR) 000
13.4 Behoud van erfgoed 000
13.5 Natuur 000
13.6 Tegengaan van klimaatverandering 000
13.7 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de Omgevingswet 000
13.8 Effecten 000
14 Digitaal stelsel Omgevingswet: gereserveerd hoofdstuk 11 in dit besluit 000
15 Verhouding tot andere regelgeving 000
15.1 Algemeen 000
15.2 Cultureel erfgoed 000
15.3 Externe veiligheid 000
15.4 Geur 000
15.5 Geluid en trillingen 000
15.6 Luchtkwaliteit 000
15.7 Milieubelastende activiteiten 000
15.8 Mijnbouw 000
15.9 Natuur 000
15.10 Ontgrondingen 000
15.11 Ruimtelijke ordening 000
15.12 Spoor en weg 000
15.13 Water 000
16 Uitvoering en interbestuurlijk toezicht 000
16.1 Uitvoering 000
16.2 Rechtsbescherming 000

16.3 Interbestuurlijk toezicht 000
16.4 Provinciale reactieve interventie 000
17 Effecten van de AMvB's onder de Omgevingswet 000
17.1 Algemeen 000
17.2 Financiële effecten 000
17.2.1 Financiële effecten algemeen 000
17.2.2 Effect op de regeldruk voor burgers en bedrijven 000
17.2.3 Structureel effect op bestuurlijke lasten voor overheden 000
17.2.4 Eenmalige kosten 000
17.3 Effect op het milieu 000
17.3.1 Effect op beschermingsniveau en realisatie milieuambities 000
17.3.2 Beginselen van het EU-milieubeleid 000
17.4 Effect op de rechterlijke macht en de handhaafbaarheid 000
18 Totstandkoming besluit en consultatie 000
18.1 Totstandkoming besluit 000
18.2 Centrale thema's in consultatiereacties 000
18.3 Reacties per hoofdstuk 000
18.3.1 Hoofstuk 1: Algemene bepalingen 000
18.3.2 Hoofdstuk 2: Omgevingswaarden 000
18.3.3 Hoofdstuk 3: Specifieke taken 000
18.3.4 Hoofdstuk 4: Programma's 000
18.3.5 Hoofdstuk 5: Omgevingsplannen 000
18.3.6 Hoofdstuk 6: Waterschapsverordeningen 000
18.3.7 Hoofdstuk 7: Omgevingsverordeningen 000
18.3.8 Hoofdstuk 8: Omgevingsvergunningen 000
18.4 Wijzigingen naar aanleiding van de parlementaire behandeling 000
19 Invoering 000
19.1 Implementatieprogramma 000
19.2 Invoeringsondersteuning aan gebruikers 000
19.3 Veranderopgave van overheden 000
19.4 Digitaal Stelsel Omgevingswet 000
19.5 Overgangsrecht 000
20 Implementatietabellen 000
Artikelsgewijs 000

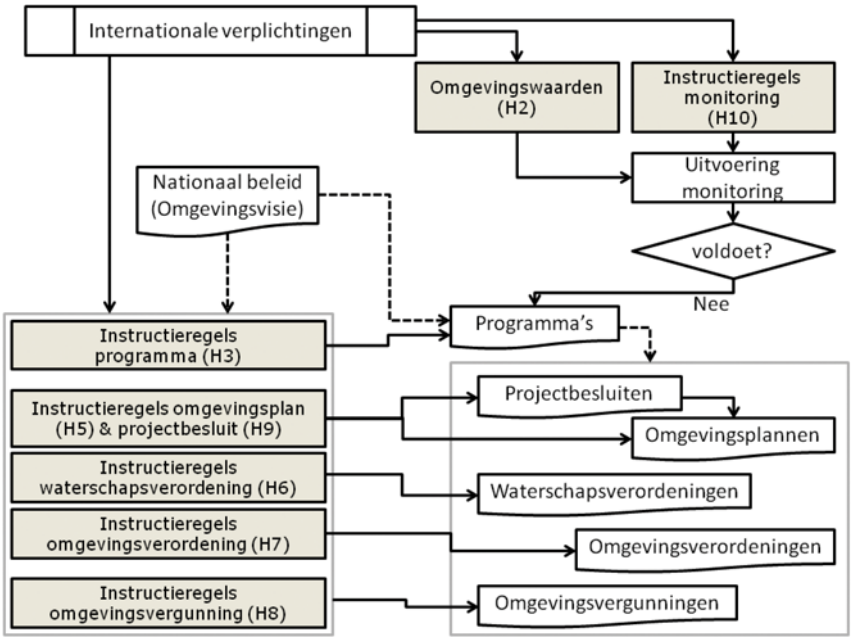
Samenvatting

Het Besluit kwaliteit leefomgeving stelt de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen.

Het Besluit kwaliteit leefomgeving is één van de vier AMvB's die invulling geven aan de Omgevingswet. Het Omgevingsbesluit regelt onder meer welk bestuursorgaan bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen, de betrokkenheid van andere bestuursorganen, adviesorganen en adviseurs bij de besluitvorming, procedures en een aantal op zichzelf staande onderwerpen zoals de milieueffectrapportage. Het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving geven aan, aan welke regels burgers en bedrijven zich moeten houden bij bepaalde activiteiten.

Waar gaat dit besluit over?

De regels in dit besluit zijn geordend per instrument en per hoofdstuk gegroepeerd: alle regels voor programma's staan bij elkaar, voor omgevingsplannen, enzovoort.



Figuur S.1 Schematische weergave van de verhouding tussen dit besluit (grijs gekleurde velden) en instrumenten van de wet. De pijlen met doorbroken lijnen symboliseren dat er geen juridische doorwerking van beleid is, maar dat beleid wel een belangrijke betekenis heeft voor de besluiten.

• Instructieregels voor programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en projectbesluiten

Instructieregels zijn de normen en bijbehorende regels die gelden voor bestuursorganen bij het vaststellen van programma's, omgevingsplannen, omgevingsverordeningen, waterschapsverordeningen en projectbesluiten. Deze zijn geordend per hoofdstuk. Zo bevat het hoofdstuk over het omgevingsplan de normen en regels die gelden voor omgevingsplannen. Het betreft onder meer normen en regels voor geluid en geur van activiteiten, externe veiligheid en erfgoed. Het hoofdstuk over programma's biedt de inhoudelijke randvoorwaarden voor de programma's voor de kwaliteit van de buitenlucht, de waterprogramma's, de actieplannen geluid en de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. Via de waterprogramma's is bijvoorbeeld ook de doorwerking van de omgevingswaarden voor waterkwaliteit geregeld. Door de normen per instrument te ordenen ontstaat overzicht. Er wordt direct duidelijk welke normen gelden. Het besluit bevat ook enkele regels over de uitvoering van specifieke taken, zoals het beheer van watersystemen en openbare vuilwaterriolen.

• Omgevingswaarden

Een omgevingswaarde is, kort gezegd, een maatstaf voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het Besluit kwaliteit leefomgeving bevat omgevingswaarden voor luchtkwaliteit en de kwaliteit van oppervlaktewater, grondwater en zwemwater. Voor de luchtkwaliteit gaat het bijvoorbeeld om stoffen zoals zwaveldioxide, fijn stof of benzeen, waarvoor afzonderlijke omgevingswaarden zijn gesteld. Dit besluit regelt ook of gemeenten of provincies omgevingswaarden mogen stellen in aanvulling op of in afwijking van die van het Rijk.

• Regels voor omgevingsvergunningen

Dit besluit bevat ook de regels die het bevoegd gezag hanteert bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning, het opnemen van voorschriften in een omgevingsvergunning en het wijzigen van voorschriften of intrekken van een omgevingsvergunning. Waar voorheen dergelijke regels in een groot aantal wetten, AMvB's en ministeriele regelingen verspreid stonden, zijn ze samengebracht in één hoofdstuk. Ook hier is gezorgd voor eenvoud en een eenduidige vormgeving, zodat helder wordt wat de wetgever beoogt. Daarbij is gezorgd voor een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het voorheen geldende recht. Voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit is gezorgd voor een strakkere implementatie van de richtlijn industriële emissies.

• Monitoring en informatie

Dit besluit bevat tot slot de regels over monitoring, gegevensverzameling, gegevensbeheer, toegang tot gegevens, kaarten en verslagen over de toestand van de fysieke leefomgeving. Deze regels hebben betrekking op de onderdelen waterkwaliteit, externe veiligheid, luchtkwaliteit en het behoud van erfgoed. Hierbij is er voor gezorgd dat deze aspecten op een meer geharmoniseerde wijze zijn vormgegeven, rekening houdend met bestaande Europeesrechtelijke verplichtingen.

Toegevoegde waarde van het besluit

• Vereenvoudiging, transparante regelgeving en vergroting van het gebruiksgemak

Het Besluit kwaliteit leefomgeving draagt bij aan de vereenvoudiging van het omgevingsrecht. Alle regels voor bestuursorganen over hun taakuitoefening en besluitvorming over de fysieke leefomgeving zijn samengebracht in dit besluit. Voorheen waren deze verspreid over circa 11 wetten, 30 AMvB's en 9 ministeriële regelingen. De regels zijn vanuit een samenhangende visie geschreven en de variëteit in juridische formuleringen is sterk teruggedrongen. Hierdoor is een betere toepassing van de regels door het bestuur en betere naleving van de regels mogelijk en worden de bestuurlijke lasten verminderd. Ze bieden bij geschillen de bestuursrechter helderheid over de bedoeling van de wetgever. Door de voorziene digitale ontsluiting en verbeelding van deze regels weten ook initiatiefnemers en burgers beter welke beperkingen de rijksoverheid meegeeft aan gemeenten over het toestaan van activiteiten op een locatie. Ook zijn verouderde circulaires en handreikingen ingetrokken en geactualiseerd.

• Een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

De integratie van de regelgeving voor verschillende onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving in het stelsel van de Omgevingswet vraagt van bestuursorganen om beleid en regelgeving op dit gebied meer in samenhang te zien. Daarmee kan ruimte geboden worden voor ontwikkelingen en kunnen de aanwezige kwaliteiten van de fysieke leefomgeving beschermd worden, of gewenste kwaliteiten ontwikkeld worden, afgestemd op de kenmerken en gevoeligheden van een gebied en de maatschappelijke behoeften. De regels in dit besluit stellen decentrale bestuursorganen beter in staat om een diversiteit aan maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving zowel in groei- als krimpsituaties, het hoofd te kunnen bieden:

- In een vroeg stadium is helder welke belangen meegewogen moeten worden om ontwikkelingen mogelijk te maken. Daardoor kunnen, in samenhang, oplossingen worden ontwikkeld die aan meerdere belangen recht doen.
- Door de vergroting en betere ontsluiting van de bestuurlijke afwegingsruimte wordt het voor gemeenten beter mogelijk om om te gaan met verschillen tussen gebieden (gebiedskenmerken en maatschappelijk opgaven) en keuzes te maken die hierbij passen. De haven van Rotterdam, de Veluwe, de binnenstad van 's-Hertogenbosch en Roermond; Nederland is te divers voor een standaardaanpak. Daarom kan straks gewerkt worden met een juridisch mengpaneel, waarbij gemeenten per gebied de gewenste of toelaatbare kwaliteitsniveaus kunnen vaststellen voor verschillende aspecten, zoals geluid of geur. Dit besluit biedt de normen en kaders waarbinnen dat kan. Deze kwaliteitsniveaus vormen dan de randvoorwaarden voor ontwikkelingen.
- Dit besluit biedt bestuursorganen de mogelijkheid om de beschikbare gebruiksruimte te verdelen op een manier die past bij hun eigen ambitie en opgave. In veel gevallen zal een generieke of gebiedsgerichte aanpak volstaan. Daarnaast is een kavelsgewijze verdeling van gebruiksruimte mogelijk. Deze is vooral bedoeld voor hoogbelaste gebieden, omdat daarmee actiever gestuurd kan worden op verbetering van de kwaliteit, en voor gebieden waar het gewenst is gebruiksruimte te reserveren voor toekomstige gebruikers, zodat gronden snel kunnen worden uitgegeven (bijvoorbeeld een havengebied).
- Dit besluit maakt een effectiever ruimtegebruik mogelijk, onder meer door het gebruik van aandachtsgebieden op het terrein van externe veiligheid. Met een gelijkblijvend beschermingsniveau wordt het groepsrisico zo vormgegeven dat er meer ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn. Dat gebeurt aan de ene kant door beter te kijken naar de reële effecten die als gevolg van een incident kunnen optreden. Voor bijvoorbeeld het scenario 'gifwolk' is het gebied waarbij het groepsrisico relevant is, twee tot drie keer kleiner geworden. Aan de andere kant gelden in aandachtsgebieden voor veiligheidsrisico's vanwege brand of explosie aanvullende bouwvoorschriften, omwonenden extra beschermd worden. Door de nieuwe vormgeving van het groepsrisico wordt een bestuurlijke afweging over de aanvaardbaarheid van soort risico's minder technisch. Het werken met een oriëntatiewaarde bracht abstracte discussies met zich mee over de vraag of een waarde van bijvoorbeeld 1,21 nog acceptabel was. Nu kan het in de gemeenteraad concreet gaan over de additionele bouwmaatregelen binnen de aangewezen brand- of explosievoorschriftengebieden. Desgewenst kan zo ook hoger beschermingsniveau gerealiseerd worden.

• Meer bestuurlijke afwegingsruimte

De afwegingsruimte voor decentrale overheden wordt door dit besluit vergroot en beter ontsloten. Dat gebeurt onder meer door:

- een slimmere formulering en vormgeving van de instructieregels. Voor bijvoorbeeld geluid kunnen gemeenten werken met een bandbreedte en kunnen ze voor regels stellen die passen bij de locatie en de activiteiten in een gebied;
- een lager detailniveau ten opzichte van het huidige recht voor een aantal instructieregels. Zo zijn de instructieregels voor de omgevingsverordening over het natuurnetwerk Nederland gedetailleerd en wordt er meer op het te bereiken resultaat gestuurd;
- aanpassing van de reikwijdte van de regels (verbreding van de plattelandsregeling naar andere voormalige bedrijfswoningen en naar het aspect trillingen);
- het verbeteren van de toegankelijkheid van de bestaande afwegingsruimte (inbouw van de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering);
- het verbeteren van de kenbaarheid van de regels (helder is gemaakt welke tijdelijke activiteiten in het rivierbed van grote rivieren zijn toegestaan);
- het verhelderen en verruimen van de mogelijkheden voor het aanvragen van een ontheffing van instructieregels bij de Minister van Infrastructuur en Milieu.
- De inhoudelijke kaders van dit besluit bieden de bestuursorganen dus ruimte om eigen afwegingen te maken. Tegelijkertijd is gezorgd voor standaardregels die eenvoudig toepasbaar zijn voor die situaties waarbij geen gebiedsspecifieke afwegingen nodig zijn. Het motto daarbij is: standaardregels voor standaardsituaties en ruimte om af te wijken als dat nodig is.

• Minder onderzoekslasten

Het Besluit kwaliteit leefomgeving maakt het, in samenhang met de wet en de andere AMvB's, mogelijk om onderzoekslasten rond omgevingsplannen, projectbesluiten en vergunningen te verminderen. De instructieregels in dit besluit bieden meer mogelijkheden voor het faseren van onderzoekslasten rond het omgevingsplan en het (deels) verleggen van gericht onderzoek naar een moment waarop meer duidelijkheid bestaat over de aard van een nieuw initiatief. Onderzoekslasten zullen ook verminderen doordat in de toekomst vaker niet getoetst hoeft te worden bij activiteiten die niet in betekenende mate bijdragen. Dat was al bekend bij luchtkwaliteit, daar wordt dit voortgezet. In dit besluit is dit denken ook terug te vinden bij archeologisch erfgoed (vrijstelling van de onderzoeksverplichting voor activiteiten met een beperkte oppervlakte) en bij de nieuwe aandachtsgebieden voor het omgaan met het groepsrisico. Voor luchtkwaliteit geldt dat de toetsing aan de grenswaarden wordt beperkt tot een gering aantal in dit besluit vastgelegde aandachtsgebieden waar dit gelet op de achtergrondconcentraties nodig is en specifieke gevallen waaronder de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Via monitoring wordt in het hele land de vinger aan de pols gehouden. Ook zijn de mogelijkheden om onderzoeksgegevens te hergebruiken verruimd.

• Betere bescherming voor onderdelen van de fysieke leefomgeving

Dit besluit zorgt op belangrijke onderdelen voor een betere bescherming van de fysieke leefomgeving, en bovendien op onderdelen voor een strakkere implementatie van internationale verplichtingen:

- Dit besluit bevat heldere basisbeschermingsniveaus voor geluid, trillingen, geur en externe veiligheid. Waar voorheen de geluidnormen voor immissie industrielawaai een buitenwettelijke basis hadden via de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening zijn deze nu op AMvB-niveau verankerd. Ook de trillingsnormen zijn nu op AMvB-niveau vastgelegd.
- Decentrale overheden hebben de mogelijkheid om strengere omgevingswaarden vast te leggen die passen bij hun ambitie. Het biedt decentrale overheden de mogelijkheid om aanvullende of scherpere omgevingswaarden te stellen ter bevordering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, zonder daarbij de mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen uit het oog te hoeven verliezen.
- De bescherming van het natuurnetwerk Nederland wordt verstevigd door te benadrukken dat de provinciale regels niet alleen op bescherming, instandhouding en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk moeten zijn gericht, maar ook op verbetering van die waarden. Ook de compensatie van aantastingen van het Natuurwetwerk Nederland is in dit besluit geconcretiseerd, waarbij ook het belang van tijdigheid van die compensatie tot uitdrukking gebracht wordt.
- Door de nieuwe instructieregel voor de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte verbetert deze toegankelijkheid voor personen met een functiebeperking.
- Door het opnemen van de categorie zeer kwetsbare objecten op het terrein van externe veiligheid wordt de bescherming van minder zelfredzamen versterkt.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Maatschappelijke doelen en verbeterdoelen stelselherziening

Het Besluit kwaliteit leefomgeving 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:

a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke 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 alleen 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, kostenbespa-

ring, 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 dat 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 van het Besluit kwaliteit leefomgeving

Het Besluit kwaliteit leefomgeving bestrijkt de inhoudelijke regels op het gebied van het omgevingsrecht die zich uitsluitend richten tot overheidsorganen. Het omvat de regels die zij moeten toepassen

bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden op het terrein van milieu, water, ruimte, erfgoed, natuur en infrastructuur.

De regels in dit besluit hebben betrekking op omgevingswaarden, uitvoering van specifieke taken en daarmee samenhangende besluiten (zoals leggers en peilbesluiten), programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten en monitoring. Elk van die onderwerpen is ondergebracht in een hoofdstuk van dit besluit. Voorheen waren die regels in een groot aantal verschillende wettelijke regelingen opgenomen. Vanuit de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving zijn de regels geharmoniseerd en vereenvoudigd. Dit besluit geeft uitwerking aan de volgende artikelen in de Omgevingswet die het stellen van regels bij AMvB vereisen:

- rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit, zwemwater en waterkwaliteit (artikel 2.15 van de wet);
- afwijkende of aanvullende omgevingswaarden van decentrale overheden (artikel 2.11, tweede lid, en 2.12, tweede lid);
- instructieregels voor programma's voor grondwater, natuur, water, zwemwater, luchtkwaliteit, geluid en overstromingsrisico's (artikel 2.26);
- instructieregels voor de omgevingsverordening op het vlak van behoud cultureel erfgoed, werelderfgoederen, stiltegebieden, grondwaterbeschermingsgebieden bestemd voor drinkwaterwinning en het behoeden van lokale spoorweginfrastructuur (artikel 2.27);
- instructieregels voor omgevingsplannen en projectbesluiten op het vlak van behoud van cultureel erfgoed, werelderfgoederen, externe veiligheid, militaire infrastructuur en voorzieningen en toegankelijkheid (artikel 2.28);
- instructieregels voor de veiligheid en gezondheid van zwemwater en zwemlocaties (artikel 2.30);
- instructieregels voor stedelijk afvalwater (artikel 2.31);
- aanwijzen oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan, die behoren tot de rijkswateren, waarvoor een peilbesluit moet worden vastgesteld (artikel 2.41);
- instructieregels voor de rangorde bij waterschaarste (artikel 2.42);
- instructieregels voor het beoordelen van aanvragen om omgevingsvergunningen (beoordelingsregels), daarin op te nemen voorschriften en het wijzigen en intrekken van omgevingsvergunningen (artikelen 5.18, 5.22, 5.23, 5.24, 5.26, 5.27, 5.28, 5.34, 5.38, 5.40 en 5.42);
- instructieregels voor het calamiteitenplan (artikel 19.14);
- regels over monitoring en informatie (artikelen 20.1, 20.2, 20.6, 20.8, 20.10, 20.13 en 20.16).

De uitwerking van een aantal in de wet vereiste regels wordt overigens eerst via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. Deels was dat nodig omdat beleidsvernieuwing niet afgerond was op het moment dat dit besluit in procedure werd gebracht, deels omdat de uitwerking moest wachten op wijzigingen in de Omgevingswet die zijn opgenomen in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet. Hierop wordt in de volgende paragraaf ingegaan.

Naast deze verplichte grondslagen geeft dit besluit ook uitwerking aan enkele onverplichte grondslagen in de wet. Dit betreft een aantal instructieregels over omgevingsplannen, regels over op te nemen voorschriften in omgevingsvergunningen en regels over het wijzigen en intrekken van omgevingsvergunningen.

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 hoofdstukken 2 en 4 van de wet) 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 de 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 geraadpleegd moet worden. 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

Dit besluit bevat regels die afkomstig zijn uit circa dertig AMvB's. Een groot deel daarvan is ingetrokken bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit versoepelt de verhoudingen binnen het omgevingsrecht aanzienlijk. Besluiten die geheel zijn overgegaan naar dit besluit zijn bijvoorbeeld het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

Ook vanuit andere besluiten zijn grote delen overgegaan, bijvoorbeeld het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Stortbesluit bodembescherming en het Besluit omgevingsrecht. Ook komt dit besluit in de plaats van delen van wetten, zoals hoofdstukken 5, 11 en 12 van de Wet milieubeheer, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij. Verder komt dit besluit in plaats van delen van ongeveer tien ministeriële regelingen, zoals de Regeling externe veiligheid buisleidingen, de Regeling omgevingsrecht en de Regeling geurhinder veehouderijen. Een nadere beschrijving van de voorheen geldende AMvB's of andere wettelijke regelingen en de wijze waarop ze geheel of gedeeltelijk overgaan naar dit besluit is te vinden in hoofdstuk 15 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 voorbereiden van 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 het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet een wijziging bevat van die grondslagen en een uitwerking daarom betekenisloos zou zijn, of omdat uitwerking op een later moment aangewezen is.

Aanvullingswetten en -besluiten en voorziene aanpassingen bij Invoeringsbesluit Omgevingswet

Het Besluit kwaliteit leefomgeving zal, naar verwachting nog voor inwerkingtreding, worden aangevuld en gewijzigd met een aantal onderwerpen waarvoor een andere planning noodzakelijk was in verband met lopende beleidswijzigingen.

In de eerste plaats gaat het daarbij om onderwerpen waarvoor ook op wetsniveau nog niet voldoende grondslag was. Het gaat om de bodemregelgeving, specifieke instrumenten voor het geluidbeheer van wegen, spoorwegen en industrieterreinen en de natuurregelgeving. De hiervoor noodzakelijke aanvullingswetten, met aanvullende grondslagen voor de regels in dit besluit, zijn later in procedure gebracht. Het Besluit kwaliteit leefomgeving zal door middel van een aantal daarmee samenhangende aanvullingsbesluiten gewijzigd worden. Het kabinet zet er op in dat de wijzigingen die zullen worden opgenomen in aanvullingsbesluiten op dezelfde dag in werking treden als dit besluit.

In de tweede plaats is er regelgeving die nog voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gewijzigd wordt. Wijzigingen van groot belang voor dit besluit zijn de nieuwe waterveiligheidsnormering in de Waterwet[1], wijzigingen in de regelgeving voor luchthavens en de nieuwe regelgeving voor buitenlandse luchthavens op grond van de Wet luchtvaart[2]. Opneming daarvan in deze consultatieversie zou een dubbele en daarmee verwarrende consultatie of parlementaire behandeling betekenen. Omwille van de helderheid is daarom gekozen om deze regelgeving hun eigen wijzigingsprocedure te laten doorlopen en de relevante bepalingen daarna bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet of een aanvullingsbesluit aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toe te voegen.

In de derde plaats zijn er wijzigingen voorzien in de Omgevingswet zelf via de Invoeringswet Omgevingswet. Zo zijn geen beoordelingsregels opgenomen over de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of bouwactiviteit gezien de voorgenomen wijzigingen op dit punt.[3] Ook regels over het Digitale Stelsel Omgevingswet zullen pas gesteld kunnen worden als de Omgevingswet op dit punt aangevuld is.

In de vierde plaats zijn er drie onderwerpen waarvoor aan de Tweede Kamer een evaluatie was toegezegd en waarvan de planning van deze evaluatie niet te verenigen was met de planning van dit besluit. Het betreft hier de vervolgevaluatie van de Ladder voor duurzame verstedelijking uit het Besluit ruimtelijke ordening, de evaluatie van de bepalingen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor de Waddenzee en de grote rivieren en het tweede deel van de evaluatie van de Wet geurhinder en veehouderij. Deze onderwerpen zijn op basis van de huidige stand van de beleidsontwikkeling deels opgenomen in dit besluit. Als de uitkomsten van de evaluaties aanleiding geven om

---

1 Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) (Stb. 2016, 431).

2 Artikel III van de Wet van 8 november 2012 tot wijziging van de Wet luchtvaart met betrekking tot de gevolgen van buitenlandse luchthavens voor de ruimtelijke ordening op Nederlands grondgebied (Beperkingengebied buitenlandse luchthaven) (Stb. 2012, 582).

3 Op de voorgenomen wijzigingen is ingegaan in de toelichting op het Omgevingsbesluit, paragraaf 3.6.

de regelgeving aan te passen, dan zal dat via het Invoeringsbesluit Omgevingswet of een later wijzigingsbesluit geschieden. Voor zover onderwerpen niet zijn opgenomen, wordt via het Invoeringsbesluit Omgevingswet voorzien in een regeling daarvan in het Besluit kwaliteit leefomgeving zodat er bij inwerkingtreding van de Omgevingswet geen rechtsvacuüm ontstaat.

Dwarsverbanden met andere besluiten

Procedurele regels voor instrumenten die dit besluit inhoudelijk regelt, zijn neergelegd in het Omgevingsbesluit. Het Omgevingsbesluit bevat ook algemene onderwerpen zoals een regeling van het bevoegd gezag voor omgevingsvergunningen, handhaving, milieueffectrapportage en kostenverhaal.

Voor sommige onderwerpen die dit besluit regelt, zijn de andere besluiten onder de Omgevingswet meer in bijzonder van belang. Raakvlakken liggen onder meer bij:
- de omgevingsvergunning: de vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving, het bevoegd gezag is geregeld in het Omgevingsbesluit en de inhoudelijke beoordelingregels staan in dit besluit;
- procedurele aspecten van de omgevingsvergunning, zoals de voorbereidingsprocedure en eventuele milieueffectrapportage, zijn opgenomen in het Omgevingbesluit;
- het omgevingsplan: het omgevingsplan bevat – via instructieregels in dit besluit – regels over immissies in verband met de toegestane belasting van de fysieke leefomgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving bevat regels over emissies (op de verhouding tussen beide soorten regels wordt ingegaan paragraaf 8.1.3 van deze toelichting).

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 voor de totstandkoming van dit besluit.

Hoofdstuk 3 gaat in op het nieuwe stelsel van omgevingsrecht en enkele thematische onderwerpen. Dit betreft informatie over de context die van belang is voor het begrip van dit besluit, maar die slechts zijdelings de inhoud van dit besluit raakt.

De hoofdstukken 4 tot en met 14 bevatten een toelichting op dit besluit per hoofdstuk van dit besluit. Ook binnen de hoofdstukken is zo veel mogelijk de volgorde van de paragrafen en waar relevant artikelen aangehouden.

Hoofdstuk 15 bevat voor verschillende domeinen van het omgevingsrecht een beknopte toelichting op de manier waarop de regels vanuit het voorheen geldende recht zijn overgenomen in dit besluit.

Hoofdstuk 16 gaat in op uitvoering en (interbestuurlijk) toezicht van de onderdelen van dit besluit.

Hoofdstuk 17 beschrijft de effecten van dit besluit op bestuurslasten en administratieve lasten en het milieu.

Hoofdstuk 18 beschrijft de resultaten van de toetsing, de internetconsultatie en de parlementaire behandeling.

Hoofdstuk 19 gaat in op de invoering van de AMvB's, het Digitaal Stelsel Omgevingswet en het overgangsrecht.

De artikelsgewijze toelichting beschrijft vervolgens 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 vereenvoudi-

ging 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.

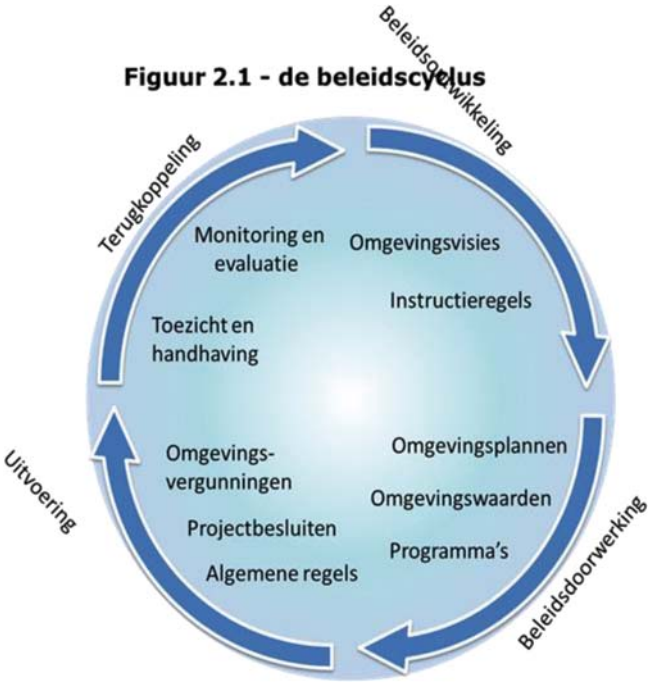
Van een paradigmawisseling is pas daadwerkelijk sprake als deze ook tot uitdrukking komt in de dagelijkse praktijk en in de bestuurscultuur. Het gaat erom dat burgers, bedrijven en overheden in onderlinge samenspraak komen tot een goede afweging van alle belangen bij het beschermen en benutten van de 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

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).[4] 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.

Figuur 2.1 - de beleidscyclus



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.

[4] *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, 2.2 en 2.3 wordt ingegaan op de doelen van de stelselherziening en van dit besluit.
- Uit de paragrafen 1.2, 2.2.2 en 2.3 kan worden geconcludeerd wat overheidsinterventie rechtvaardigt en wat het beste instrument is.
- In hoofdstuk 17 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 18 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[5]. De zeven

[5] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 30–49.

belangrijkste uitgangspunten voor de stelselherziening zijn de volgende:

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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).
5. 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.
6. 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.
7. 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[6] 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

De volgende EU-richtlijnen, EU-verordeningen en verdragen worden geheel of gedeeltelijk uitgewerkt in dit besluit:[7]

- Europees landschapsverdrag[8];
- grondwaterrichtlijn;
- habitatrichtlijn;
- kaderrichtlijn afvalstoffen;
- kaderrichtlijn mariene strategie;
- kaderrichtlijn maritieme en ruimtelijke planning[9];
- kaderrichtlijn water;
- Londen-protocol;
- monitoringsmechanisme-verordening[10];
- nec-richtlijn;
- Ospar-verdrag;
- PRTR-protocol[11];

---

6 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

7 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.

8 Het op 20 oktober 2000 te Florence tot stand gekomen Europees Landschapsverdrag (Trb. 2005, 23).

9 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).

10 Verordening 525/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG (PbEU 2013, 189).

11 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).

- PRTR-verordening;
- richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht;
- richtlijn industriële emissies;
- richtlijn luchtkwaliteit;
- richtlijn omgevingslawaai;
- richtlijn overstromingsrisico's;
- richtlijn prioritaire stoffen;
- richtlijn stedelijk afvalwater;
- richtlijn storten afvalstoffen[12];
- richtlijn technische specificaties chemische analyse en monitoring van de watertoestand[13];
- richtlijn winningsafval;
- Seveso-richtlijn;
- verdrag van Granada;
- verdrag van Valletta;
- VN-gehandicaptenverdrag[14];
- VN-Zeerechtverdrag;
- vogelrichtlijn;
- werelderfgoedverdrag;
- zwemwaterrichtlijn.

2.2.3 Aanvullende uitgangspunten voor dit besluit

Naast de zeven uitgangspunten die in de vorige paragraaf genoemd zijn, zijn ook de volgende uitgangspunten voor de stelselherziening van groot belang voor dit besluit:

- Bijzondere situaties: bij instructieregels zullen er altijd gevallen blijven waarmee bij het stellen van regels geen rekening gehouden kon worden. Het nieuwe stelsel kent mogelijkheden om uitzonderingen toe te laten als de reguliere regels leiden tot onredelijke belemmeringen in verband met bijvoorbeeld bijzondere lokale situaties, complexe gebieden of gebiedsoverstijgende belangen.
- Geen koppeling besluit-omgevingswaarde: meer afwegingsruimte wordt geboden door geen koppeling te leggen tussen het bereiken van omgevingswaarden en individuele besluiten, voor zover dat mogelijk is. Sturing op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving vindt, waar mogelijk, plaats op programmaniveau en de individuele activiteiten worden alleen getoetst als zij in betekenende mate bijdragen aan de kwaliteitsindicator waarvoor een omgevingswaarde is gesteld.
- Vermindering onderzoekslasten: de herziening van het omgevingsrecht is ook gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek tijdens de besluitvoorbereiding. Onderzoek is geen doel op zich, maar een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming. Het is primair aan het bevoegd gezag om te bepalen of er voldoende onderbouwend onderzoek is gedaan om een besluit te kunnen nemen.
- Scheiding van beleid en normstelling: beleidsdocumenten binden uitsluitend het vaststellend bestuursorgaan. Juridische binding van andere overheden kan alleen worden verkregen door het stellen van zogenoemde instructieregels of instructies.

In paragraaf 2.3 over de hoofdkeuzes van dit besluit wordt nader toegelicht hoe de uitgangspunten van de stelselherziening die zijn weergegeven in deze en de vorige paragraaf zijn vertaald in de regels van dit besluit.

2.3 Hoofdkeuzes van dit besluit

In deze paragraaf worden de eerder beschreven uitgangspunten uitgewerkt tot een aantal hoofdkeuzes voor dit besluit. Paragraaf 2.3.1 vormt daarbij een inleiding, die – voorafgaand aan de toelichtingen over de verschillende instrumenten – ingaat op de keuze tussen instrumenten. Paragraaf 2.3.2 heeft betrekking op instructieregels over taken en bevoegdheden van (decentrale) bestuursorganen. Dat is een belangrijk onderwerp in dit besluit en leidt daardoor ook tot een omvangrijke paragraaf met uitgangspunten. In de paragrafen 2.3.3 tot en met 2.3.5 worden hoofdkeuzes beschreven voor andere onderwerpen: omgevingswaarden, programma's en monitoring en informatie. In de paragrafen 2.3.6 tot en met 2.3.9 worden vervolgens hoofdkeuzes voor het gehele besluit beschreven die voorvloeien uit de vier verbeterdoelen.

[12] Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182).
[13] Richtlijn 2009/90/EG van de Commissie van de Europese Unie van 31 juli 2009 tot vaststelling van technische specificaties voor de chemische analyse en monitoring van de watertoestand krachtens Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2009, L 201).
[14] Het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113).

2.3.1 Inleiding: van doelen naar instrumenten

Doelen van de wet en de bijdrage van rijksregelgeving

De doelen van de wet vormen de achtergrond van zowel rijksregelgeving als decentrale regelgeving. In paragraaf 3.1 wordt beschreven hoe de overheden met deze regelgeving sturen op de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

Dit besluit bevat een onderdeel van de rijksregels, namelijk de regels over de uitoefening van taken of bevoegdheden. De meeste regels in dit besluit zijn gericht op het 'bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'. Binnen dat brede doel zijn verschillende doelstellingen te identificeren waarvoor het Rijk regels stelt. Voor een deel daarvan, in het bijzonder doelstellingen op het gebied van water, lucht, natuur en cultureel erfgoed, bestaan internationale verplichtingen. Nationaal bestaat voor enkele onderwerpen, waaronder geluid, trillingen en externe veiligheid, de doelstelling om een basisbeschermingsniveau te bieden aan de burgers. Ook zijn er doelstellingen op het gebied van het 'doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften'. Voor zover dergelijke doelstellingen nieuwe ontwikkelingen vergen worden instrumenten als projectbesluiten en omgevingsvergunningen ingezet. Soms vereisen doelstellingen binnen dit tweede doel van de wet ook regelgeving. De belangrijkste voorbeelden zijn de reservering voor nieuwe infrastructurele ontwikkelingen, zoals autosnelwegen, en regels om te voorkomen dat nieuwe ontwikkelingen in de weg gaan staan aan bestaand gebruik, zoals drinkwaterwinning.

De uitwerking van de doelen van de wet tot specifieke doelstellingen van beleid gebeurt vooral in de nationale omgevingsvisie en in programma's. Als daarbij gekozen wordt voor regelgeving, biedt de Omgevingswet het Rijk een aantal instrumenten:
- algemene regels;
- omgevingsvergunningen;
- instructieregels over decentrale regelgeving en beschikkingen (zoals vergunningen);
- instructieregels over beleids- en beheertaken;
- omgevingswaarden.

Op wetsniveau zijn al belangrijke richtinggevende keuzes gemaakt over de inzet van deze instrumenten in de uitvoeringsregelgeving. Zo bepaalt de wet voor welke onderwerpen het Rijk algemene regels en vergunningen moet of kan instellen. Dat is verder uitgewerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Ook voor dit besluit geeft de wet sturing. In veel gevallen bepaalt de wet (artikelen 2.26 tot en met 2.31 en 5.19 tot en met 5.29) dat een instrument 'in ieder geval' wordt ingezet voor een specifieke doelstelling, of dat een bepaalde regel 'in ieder geval' gericht is op een bepaald oogmerk. Voor die doelstellingen heeft de formele wetgever de keuze voor één van bovengenoemde instrumenten dus al gemaakt. Voor andere doelstellingen bepaalt de wet niet welk instrument ingezet wordt.

Keuze tussen omgevingswaarden en instructieregels

Tijdens de parlementaire behandeling van de wet waren er veel vragen over de inzet van rijksomgevingswaarden voor het bereiken van doelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving. De omgevingswaarde is een bijzonder instrument: het bindt alleen de overheid en heeft geen directe juridische betekenis voor het nemen van beslissingen of het verrichten van activiteiten. In feite is het een codificatie van de doelstelling. Als niet voldaan wordt of dreigt te worden aan de omgevingswaarde, moet het verantwoordelijke bestuursorgaan langs beleidsmatige weg bepalen welke maatregelen getroffen worden, waaronder zo nodig de inzet van andere instrumenten van de wet. Ook voor andere doelstellingen, waarvoor geen omgevingswaarden gesteld worden, kan bijvoorbeeld in een omgevingsvisie of een vrijwillig programma worden besloten over de inzet van instrumenten.

Bij de keuze voor het inzetten van omgevingswaarden of instructieregels voor het bereiken van een doelstelling spelen meerdere overwegingen:
- Is inzet van het instrumentarium van de Omgevingswet vereist? Bij een doelstelling kan ook inzet van ander instrumentarium passen, zoals communicatie-instrumenten, gerichte overheidsinvesteringen, bestuurlijke afspraken of convenanten met bedrijven, of de inzet van heffingen of subsidies. De keuze tussen regelgeving en andere instrumenten is in het algemeen al gemaakt in de nu geldende beleidsdocumenten (zie tabel 2.1 in de volgende paragraaf). Uiteraard kunnen in toekomstige beleidsdocumenten andere keuzes gemaakt worden. Een belangrijke werkwijze in deze fase is het rijksbrede integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK).
- Bepalen EU-richtlijnen of verdragen de instrumentkeuze? De Omgevingswet is geïnspireerd door de beleidscyclus die is afgeleid van EU-richtlijnen voor bijvoorbeeld water en lucht. Als de richtlijn iets kent wat op een omgevingswaarde lijkt, ligt het voor de hand dat nationale instrument ook in

te zetten. Als een richtlijn of verdrag eisen stelt aan de besluitvorming over activiteiten, spreekt het voor zich die eisen te vertalen in instructieregels over decentrale regels of beschikkingen.

- Is de doelstelling objectief bepaalbaar? Omgevingswaarden worden uitgedrukt in meetbare en berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. Het moet dus objectief bepaalbaar zijn of aan de waarde voldaan wordt. Als het niet goed mogelijk is om objectief te meten of berekenen of aan de waarde voldaan wordt, is een omgevingswaarde weinig geschikt. Een rijksomgevingswaarde is verder niet geschikt als de vereiste kwaliteit decentraal bepaald wordt. Instructieregels kennen deze beperking niet. Of aan een instructieregel voldaan wordt kan soms objectief bepaalbaar zijn, bijvoorbeeld met kwantitatieve normen. Maar een instructieregel kan ook kwalitatieve normen bevatten die het bevoegd gezag bij een concrete beslissing moet toepassen. Soms eist een instructieregel zelfs alleen dat het bevoegd gezag aandacht geeft aan een onderwerp, om zo te voorkomen dat dit onderwerp onderbelicht blijft bij de besluitvorming. Zie ook paragraaf 2.3.2.3 over typen instructieregels.
- Is een uniforme basiskwaliteit vereist, of juist een kwaliteit die afgestemd is op specifieke lokale omstandigheden? Rijksomgevingswaarden voor milieuonderwerpen borgen een algemene basiskwaliteit. Soms is maatwerk mogelijk, maar rijksomgevingswaarden zijn niet geschikt als de vereiste kwaliteit steeds afgestemd moet worden op lokale omstandigheden. Een omgevingswaarde voor geluid zou bijvoorbeeld lastig zijn, omdat het duidelijk is dat het vereiste niveau verschilt van plaats tot plaats: het mag op een industrieterrein lawaaiiger zijn dan bij een ziekenhuis. Instrumenten als instructieregels over het omgevingsplan of beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen bieden meer mogelijkheden om locatiespecifiek te sturen. Met die regels kan een bestuursorgaan de kwaliteit afstemmen op lokale omstandigheden en lokaal beleid. Overigens kan het decentrale bestuursorgaan daarbij wel kiezen voor omgevingswaarden, bijvoorbeeld een lokale omgevingswaarde voor geluid in een stiltegebied.
- Is er een grote variatie aan activiteiten met vergelijkbare gevolgen voor de fysieke leefomgeving? Een omgevingswaarde heeft voor milieuonderwerpen zijn nut als met programma's gestuurd kan worden op de cumulatieve gevolgen van meerdere activiteiten. Als de gevolgen van een ingreep in de fysieke leefomgeving sterk afnemen met de afstand – zoals bij geur, geluid, trillingen en externe veiligheid – zal cumulatie vooral een lokaal en specifiek probleem zijn. Instructieregels die bewerkstelligen dat er voldoende afstand blijft tussen bronnen en gevoelige of kwetsbare ontvangers zijn dan voldoende.
- Ligt de verantwoordelijkheid voor het bereiken van een doelstelling voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving bij de overheid (het collectief) of bij een beheerder of eigenaar (een individuele organisatie of persoon)? Omgevingswaarden en instructieregels over beleids- en beheertaken zetten de overheid aan het werk. Als bedrijven en burgers aangesproken moeten worden, kan beter gebruik gemaakt worden van instructieregels over het omgevingsplan of instructieregels over in een omgevingsvergunning op te nemen voorschriften. Ook kan dan gebruik gemaakt worden van de instrumenten van het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving.
- Is het bestuursorgaan vrij om zelf te bepalen op welke wijze aan een doelstelling wordt voldaan? Bij een omgevingswaarde hoort alleen de verplichting om te monitoren en om een programma op te stellen en uit te voeren als uit de monitoring blijkt dat er niet aan voldaan wordt of dit dreigt. Het verantwoordelijke bestuursorgaan beslist in dat programma zelf welke wettelijke of niet-wettelijke maatregelen het neemt om te voldoen aan de waarde. Bij een instructieregel bepaalt de wetgever direct welke taak of bevoegdheid moet worden uitgeoefend voor het bereiken van een doelstelling. Hoewel een instructieregel veel afwegingsruimte kan kennen, is de beleidsruimte geringer dan die bij een omgevingswaarde.
- Is het wenselijk om bij normoverschrijding te saneren? Bij een omgevingswaarde geldt een resultaats- of inspanningsverplichting om eraan te voldoen in situaties waar dat nu niet het geval is. Voor het nakomen van die verplichting moeten fondsen beschikbaar zijn. Een instructieregel kan naar keuze alleen zien op nieuwe gevallen, of op zowel nieuwe als bestaande gevallen.
- Is er sprake van een collectieve voorziening? In dat geval zal een bestuurslaag de specifieke taak moeten krijgen of op zich moeten nemen om deze te ontwikkelen, te beschermen en eventueel te beheren. Ook het Rijk zelf heeft dit type specifieke taken (bijvoorbeeld rijkswegen, hoofdspoorwegen en energie-infrastructuur). Als het Rijk eisen wil stellen aan de kwaliteit van de collectieve voorzieningen kunnen daarvoor zowel omgevingswaarden als instructieregels worden ingezet; de eerder vermelde overwegingen bepalen welk instrument het meest geschikt is. Om te voorkomen dat nieuwe ontwikkelingen in de weg staan aan de taakuitoefening, kunnen instructieregels gesteld worden over het omgevingsplan. In enkele gevallen biedt de wet bovendien de mogelijkheid tot het eisen van omgevingsvergunningen, waarbij vervolgens beoordelingsregels horen.
- Hoe zijn vergelijkbare onderwerpen geregeld? Het spreekt voor zich dat vergelijkbare doelstellingen vaak vergelijkbare oplossingen vergen. Eén van de verbeterdoelen van de stelselherziening is juist om in dat soort gevallen te harmoniseren.
- Hoe was het onderwerp voorheen geregeld? Als de huidige oplossing succesvol is, past in het nieuwe stelsel en voldoende aansluit bij de verbeterdoelen van de stelselherziening, dan is dat een indicatie voor het behoud van een vergelijkbare regeling.

In deze nota van toelichting zal niet voor elke specifieke doelstelling gedetailleerd ingegaan worden op deze overwegingen. Deze opsomming kan wel helpen bij het begrip van de gemaakte keuzes voor het al of niet continueren van een instrument voor een bepaalde doelstelling. Ook kunnen ze in de toekomst voor de verschillende overheidslagen behulpzaam zijn in de gevallen dat doelstellingen op het gebied van de fysieke leefomgeving een nieuwe instrumentatie vergen.

Type rijkssturing voor verschillende typen doelstellingen

De instrumenten van de Omgevingswet maken het mogelijk om een onderwerp op verschillende wijzen te reguleren. De keuze voor een bepaald regelpakket is afhankelijk van factoren als het type doelstelling, de gewenste taakverdeling tussen overheid en particulieren en de gewenste taak- en bevoegdheidsverdeling binnen de overheid. Per onderwerp is een keuze gemaakt voor een bepaald regelpakket. In de meeste gevallen is de keuze voor het regelpakket een voortzetting van die onder het oude recht. In enkele gevallen is de stelselherziening aanleiding geweest voor een wijziging van de instrumentkeuze. Dit wordt dit nader uitgewerkt in de toelichting over de desbetreffende regels. In tabel 2.1 is geschetst welk regelpakket bij verschillende typen doelstellingen past. De typen doelstellingen die worden onderscheiden zijn:

1. beschermen van kwetsbare en gevoelige onderdelen van de fysieke leefomgeving tegen gevolgen van activiteiten;
2. beschermen van onderdelen van de fysieke leefomgeving van nationaal belang tegen de gevolgen van activiteiten;
3. bewerkstelligen van een aanvaardbare kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving door overheidshandelen;
4. waarborgen van een aanvaardbare kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving door handelen van de eigenaar of beheerder;
5. benadrukken van algemene belangen in de besluitvorming.

De tabel noemt uitsluitend die onderwerpen waarvoor de vier AMvB's van de Omgevingswet regels bevatten.

Tabel 2.1 Schets van de rijkssturing voor verschillende typen doelstellingen.

	Beschermen van kwetsbare en gevoelige onderdelen van de fysieke leefomgeving tegen gevolgen van activiteiten	**Beschermen van onderdelen van de fysieke leefomgeving van nationaal belang tegen gevolgen van activiteiten**	**Bewerkstelligen aanvaardbare kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving door overheidshandelen**	**Waarborgen aanvaarbare kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving door handelen van de eigenaar of beheerder**	**Benadrukken van algemene belangen in de besluitvorming**
Relevante aspecten	Bodem Cultureel erfgoed Externe veiligheid Geluid Geur Natuur Waterwinning Werelderfgoed Zwemwater	Hoofdinfrastructuur Militaire terreinen Rijkswateren	Luchtkwaliteit Waterkwaliteit Wateroverlast Waterkeringen	Bouwwerken Stortplaatsen Zwem-/badgelegenheden	Weging van: Duurzame verstedelijking Rampenbestrijding Toegankelijkheid Water
Regels over beleids- en beheertaken (doelgroep: bestuursorganen)	Omgevingswaarde (voor zwemwater) Programmaverplichting in specifieke gevallen		Omgevingswaarde leidend tot verplichte monitoring en programma bij (dreigend) niet voldoen Eisen aan wijze van beheer		
Regels over besluitvorming (doelgroep: bestuursorganen)	Instructieregels voor het omgevingsplan of de verordening voor het regelen van activiteiten met gevolgen voor kwetsbare of gevoelige onderdelen	Instructieregels voor het omgevingsplan om het belang te beschermen	Instructieregels voor vergunningen. Instructieregels voor besluiten over activiteiten die in betekenende mate bijdragen	Instructieregels voor vergunningen.	Instructieregels voor het omgevingsplan over het meewegen van deze belangen
Regels over activiteiten (doelgroep: burgers en bedrijven)	Eisen aan activiteiten om ingrepen te beperken. Bij grote ontwikkelingen een vergunningplicht	Eisen aan activiteiten om het belang te beschermen. Bij grote ontwikkelingen een vergunningplicht	Eisen aan activiteiten om ingrepen te beperken. Bij grote ontwikkelingen een vergunningplicht	Eisen aan objecten. Bij grote ontwikkelingen een vergunningplicht	
Typen bestuurlijke afwegingsruimte in dit regelpakket	Uitzonderingen, bandbreedtes en afwijkingsmogelijkheden Maatwerk voor activiteiten	Uitzonderingen en ontheffingen Ruime beslisruimte voor het Rijk	Ontkoppeling tussen norm en besluit Vrije keuze maatregelen in programma Maatwerk voor omgevingswaarden en activiteiten	(Beperkte) maatwerkmogelijkheden	Norm is vooral aandachtscriterium

Oogmerken: verbinding tussen doelstelling en regelgeving

In dit besluit zijn de achterliggende doelstellingen achter een regel steeds aangeduid in de vorm van 'oogmerk'-bepalingen. Zo is bijvoorbeeld in bepaalde instructieregels opgenomen dat deze gesteld worden 'met het oog op het behoud van cultureel erfgoed' of 'met het oog op het behoeden van de staat en werking van infrastructuur voor nadelige gevolgen van activiteiten'. De oogmerken zijn vaak een-op-een overgenomen uit de opsomming in artikel 2.1, derde lid, van de wet. De opsomming in dat lid is echter niet uitputtend en er is daarom, waar nodig, ook gekozen voor beter toepasselijke oogmerken. Deze oogmerken zijn ook te vinden in aansturende artikelen in de wet en vormen daarmee een verbinding tussen de opdracht die de wet geeft tot het stellen van regels en de uitwerking daarvan in dit besluit. De oogmerken hebben deels een verduidelijkende functie, maar er is ook een juridische functie wanneer zij een bevoegdheid begrenzen. Die begrenzing is bijvoorbeeld aan de orde bij het beoordelen van een verzoek om ontheffing van een instructieregel of een aanvraag om een omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag kan de belangenafweging beperkt houden tot een afweging tussen het belang van de aanvrager en het oogmerk van de regel.

2.3.2 Instructieregels

Instructieregels zien op de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen ter voldoening aan omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving. Zij regelen de doorwerking van rijksbeleid en EU-regelgeving naar de decentrale overheden en de bestuursorganen van het Rijk.

2.3.2.1 Wettelijk kader instructieregels

De Omgevingswet bevat grondslagen voor een aantal specifieke instructieregels. Daarnaast bevat artikel 2.24 een brede grondslag voor instructieregels over taken en bevoegdheden. Instructieregels op grond van dat artikel kunnen alleen gesteld worden over de inhoud, toelichting of motivering van de verschillende wettelijke instrumenten, de uitoefening van specifieke taken door gemeenten, waterschappen, provincies en Rijk of de uitoefening van een bevoegdheid als het uitvaardigen van een zwemverbod of het geven van een negatief zwemadvies. Instructieregels over omgevingsplannen, waterschapsverordeningen of omgevingsverordeningen kunnen alleen gesteld worden over de onderwerpen die zijn genoemd in artikel 2.25, derde lid, van de wet. Zo kunnen over het omgevingsplan alleen instructieregels gesteld worden voor zover dit de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels betreft. Het gaat daarbij om bevoegdheidsuitoefening die de Omgevingswet vereist en bevoegdheden die de wet daartoe verleent. Andere onderwerpen worden, net als nu, overgelaten aan de autonomie van de decentrale overheden.

De instructieregels kunnen op grond van artikel 2.24 van de wet gegeven worden over de 'uitoefening van taken of bevoegdheden'. Voor taken die zijn opgedragen aan bestuursorganen en voor de aanwending van bestuursbevoegdheden bestaat in ons rechtsstelsel een direct verband. Op grond van het legaliteitsbeginsel moet elke handeling van een bestuursorgaan ter uitvoering van een overheidstaak direct of indirect berusten op een wet in formele zin. Het betekent dat een overheidstaak niet kan worden uitgeoefend zonder dat uit de wet of een daarop berustende uitvoeringsregeling de bevoegdheid daartoe kan worden afgeleid: zonder bevoegdheid geen taak, geen taak zonder bevoegdheid. Helemaal synoniem zijn deze begrippen echter niet. Zo deelt artikel 2.16 van de wet een aantal taken toe aan het gemeentebestuur, waarbij die taak alleen kan worden verwezenlijkt door inzet van verschillende bevoegdheden van daarbij te onderscheiden bestuursorganen: de gemeenteraad stelt bijvoorbeeld de algemene regels vast, het college van burgemeester en wethouders geeft de uitvoeringsbeschikkingen.

Als in deze toelichting gesproken wordt over 'taken' wordt daarbij vooral gedoeld op de specifieke taken die in paragraaf 2.4.1 van de wet aan bestuursorganen worden toegedeeld. Bij 'bevoegdheden' gaat het om alle bevoegdheden die de wet aan bestuursorganen verleent. In een substantieel deel van de gevallen oefenen bestuursorganen hun bevoegdheden uit ter vervulling van een specifieke taak. Zo is vrijwel alle bevoegdheidsuitoefening rond water terug te voeren op de taken die zijn toegedeeld aan het waterschap, de provincie en het Rijk. Op dit abstracte niveau is er dus geen onderscheid te maken tussen instructieregels over taken en bevoegdheden. Er zijn echter instructieregels die wel gericht zijn op de uitvoering van een specifieke taak, maar geen uitoefening van specifieke bevoegdheden vragen, zoals het bewerken van gegevens, feitelijk handelen van een overheidslichaam of het verrichten van privaatrechtelijke rechtshandelingen. Waar in deze toelichting gesproken wordt over 'instructieregels over taken', wordt gedoeld op instructieregels over taken, anders dan uitoefening van bevoegdheden.

Naast de brede grondslag in artikel 2.24 kent de wet ook diverse andere specifieke grondslagen voor instructieregels. Zonder hier volledigheid te willen betrachten zijn in ieder geval de artikelen 5.18 en 5.34, 5.39 en 5.40 te noemen, die de grondslag bieden voor rijksinstructieregels over vergunningen.

De regels op grond van artikel 5.18, die gaan over het verlenen of weigeren van een vergunningaanvraag, worden ook 'beoordelingsregels' genoemd.

2.3.2.2 Toepassing subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel

Het voormalige stelsel van omgevingsrecht bevatte honderden instructieregels. Bij het opstellen van de instructieregels is het uitgangspunt van subsidiariteit, oftewel 'decentraal, tenzij', gehanteerd. Ook is het uitgangspunt van proportionaliteit toegepast, dat wil zeggen niet meer regelen dan nodig is. Dat tweede uitgangspunt geldt ook als de wet de AMvB-wetgever verplicht tot vaststelling van instructieregels; conform het integraal afwegingskader is steeds gekeken of het Rijk niet meer regelt dan nodig is. Daarbij gelden de criteria die zijn vastgelegd in artikel 2.3, derde lid, van de wet:

- de aanwezigheid van een nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd;
- een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of
- de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Het toepassen van de genoemde uitgangspunten bij de totstandkoming van dit besluit heeft ertoe geleid dat meer en beter ontsloten bestuurlijke afwegingsruimte voor decentrale overheden is gecreëerd (hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.3.8 van deze toelichting). Tegelijkertijd zijn vrijwel alle onderwerpen waarover het Rijk voorheen – onder verschillende benamingen – instructieregels stelde ook in dit besluit geregeld. Voor één onderwerp binnen de reikwijdte van dit besluit is besloten de regelgeving over te laten aan decentrale overheden: de gevolgen van ammoniakemissies uit veehouderijen op voor verzuring gevoelige gebieden. Daarmee blijft het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau en de behartiging van nationale belangen en internationale verplichtingen veiliggesteld.

Nationale belangen

Zoals beschreven in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[15] heeft het Rijk niet alleen een rol als systeemverantwoordelijke, maar ook een eigenstandige beleidsmatige en uitvoerende rol bij de zorg voor de fysieke leefomgeving. In die paragraaf worden enkele hoofdredenen genoemd om bepaalde aspecten van die zorg bij het Rijk te leggen:

- het schaalniveau van fysieke onderdelen, bijvoorbeeld de hoofdnetwerken van infrastructuur en de rijkswateren;
- het schaalniveau van onderdelen van het beleid, bijvoorbeeld werelderfgoederen en Natura 2000-gebieden;
- de wens tot het bieden van een gelijk speelveld voor bedrijven (voorbeeld: bouwregelgeving);
- de wens tot het bieden van een gelijk beschermingsniveau voor burgers (voorbeeld: veel milieuregelgeving);
- de maatschappelijke en bestuurlijke complexiteit van initiatieven (voorbeeld: mijnbouw, energie);
- de nationale veiligheid.

In al deze gevallen wordt gesproken over een nationaal belang 'dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd', het eerste criterium van artikel 2.3 van de wet. Of een bepaald onderwerp als een nationaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de politieke en bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat wat als nationaal belang aangemerkt wordt in de loop van de tijd kan veranderen. Er is in ieder geval sprake van een nationaal belang als aan het Rijk bij wet een taak is toegekend (zoals bij rijkswegen en rijkswateren, hoofdspoorwegen, luchthavens van nationale betekenis en militaire infrastructuur en voorzieningen). Ook is er in ieder geval een nationaal belang als het Rijk bij wet de opdracht heeft gekregen om dit belang te behartigen. Een voorbeeld is de bevoegdheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de Erfgoedwet om rijksmonumenten aan te wijzen. De wetgever heeft in dergelijke gevallen impliciet al bepaald dat er sprake is van een onderwerp van nationaal belang.

Niet alle nationale belangen zijn echter af te leiden uit de wetgeving. Behalve uit wetgeving zullen nationale belangen ook blijken uit beleidsdocumenten, in het bijzonder de nationale omgevingsvisie. Nu er nog geen nationale omgevingsvisie is vastgesteld kunnen de nationale belangen worden afgeleid uit de nu geldende beleidsdocumenten. De huidige Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte[16] (SVIR) is daarbij een belangrijke bron, maar is beperkt tot ruimtelijke ordening en infrastructuur en is

[15] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 72–87.
[16] *Kamerstukken II 2010/11*, 32 660, A/Nr. 50, bijlage.

daarom geen uitputtende bron voor nationale belangen in het omgevingsrecht. Vooral enkele doelen op het terrein van water, milieu en duurzaamheid hebben in de SVIR weinig aandacht gekregen. Bovendien hebben enkele visies die sinds het uitkomen van de SVIR zijn gepresenteerd geleid tot aanvullende of andere onderwerpen die van nationaal belang geacht worden.

In tabel 2.2 zijn de nu geïdentificeerde nationale belangen, zoals die blijken uit geldend beleid en wetgeving, beknopt weergegeven. De nationale belangen uit de SVIR zijn een-op-een overgenomen in die tabel. Voor zover de onderwerpen niet (uitputtend) uit de SVIR voortvloeien is in voetnoten vermeld welke andere documenten aanleiding vormen om dit belang hier als nationaal belang te noemen.

Tabel 2.2 Overzicht van onderwerpen die van nationaal belang geacht worden in het huidige beleid

A: bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit
a. verbetering van de milieukwaliteit (lucht, bodem, water) en bescherming tegen geluidoverlast en externe veiligheidsrisico's (SVIR 8)[1] b. waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening, kaders voor klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling (SVIR 9), drinkwater[2] c. behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten (SVIR 10)[3] d. nationaal netwerk van natuur voor het overleven en ontwikkelen van flora- en faunasoorten (SVIR 11), waaronder biodiversiteit[4] e. militaire terreinen en activiteiten (SVIR 12) f. behoeden van de staat en werking van luchthavens[5] g. constructieve veiligheid en brandveiligheid van bouwwerken[6] h. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van natuurlijke hulpbronnen[7] i. mitigatie van en adaptatie aan klimaatverandering[8]
B1: doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies: de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland
a. excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren (SVIR 1) b. hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en de energietransitie (SVIR 2)[9] c. hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen (SVIR 3)[10] d. efficiënt gebruik van de ondergrond (SVIR 4)[11]
B2: doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies: het verbeteren, in stand houden en ruimtelijk zekerstellen van maatschappelijke functies
a. zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten (SVIR 13), waaronder duurzame verstedelijking b. ontwikkelen, in stand houden en efficiënt benutten van een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen (SVIR 5, 6 en 7)[12] c. ontwikkelen, in stand houden en efficiënt benutten van luchthavens van nationale betekenis[13]

1 Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (*Kamerstukken II* 2000/01, 27 801, nr. 1, bijlage), Kabinetsvisie Nuchter Omgaan met Risico's (*Kamerstukken II* 2005/06, 28 089, nr. 15); Bewust omgaan met veiligheid: rode draden (*Kamerstukken I* 2013/14, 32 862, L, met bijlage).
2 Nationaal Waterplan 2016–2021 (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 710, nr. 45); Drinkwaterwet.
3 Beleidsbrief modernisering monumentenzorg (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 156, nr. 1); Visie erfgoed en ruimte (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 156, nr. 29, bijlage); Erfgoedwet.
4 Wet natuurbescherming, Natuurlijk verder: Rijksnatuurvisie 2014 (*Kamerstukken I* 2013/14, 33 576, A).
5 Beleidsagenda luchtvaartveiligheid 2011–2015 (*Kamerstukken II* 2010/11, 24 804, nr. 80, bijlage).
6 Nota's van toelichting Besluit bouwwerken leefomgeving en Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416).
7 Delfstoffen: Mijnbouwwet; Zoet water: Nationaal Waterplan 2016–2021 (*Kamerstukken II* 2015/16, 31 710, nr. 45).
8 Klimaatagenda: weerbaar, welvarend en groen (*Kamerstukken II* 2013/14, 32 813, nr. 70, bijlage), motie-Van Tongeren c.s., *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 176.
9 Structuurvisie 'Windenergie op land' (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 612, nr. 23, bijlage), Structuurvisie 'Windenergie op zee' (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 561, nr. 11), Energieakkoord voor duurzame groei (*Kamerstukken II* 2012/13, 30 196, nr. 202, bijlage), motie-Van Tongeren c.s., *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 176.
10 Structuurvisie buisleidingen 2012–2035 (*Kamerstukken II* 2012/13, 33 473, nr. 1, bijlage).
11 Structuurvisie ondergrond (*Kamerstukken* II 2016/17, 33 136, nr. 14).
12 Hieronder vallen in de SVIR expliciet ook de zeehavens.
13 Beleidsagenda luchtvaartveiligheid 2011–2015 (*Kamerstukken II* 2010/11, 24 804, nr. 80).

Dat een onderwerp aangemerkt wordt als 'nationaal belang' zegt nog niets over de wijze waarop de sturing vorm krijgt en welke bestuursorganen met de behartiging van dat belang worden belast. Uit artikel 2.3 van de wet blijkt dat regelstelling op grond van een nationaal belang alleen aan de orde is als decentrale overheden dit niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen. In bepaalde gevallen is dit criterium aanleiding voor het Rijk om de bevoegdheidsuitoefening ter behartiging van het nationale belang aan zich te trekken. Dat gebeurt bijvoorbeeld voor bepaalde vergunningen in het Omgevingsbesluit (zoals die rond mijnbouw) en bij het nemen van projectbesluiten voor bijvoorbeeld de hoofdinfrastructuur. Vaak komt het ook voor dat een onderwerp van nationaal belang geacht wordt en de decentrale overheden dit niet uit eigen beweging doelmatig en doeltreffend zullen behartigen.

Dit besluit heeft een belangrijke functie als de behartiging van het belang expliciet aan decentrale overheden opgedragen wordt. Dat is bijvoorbeeld aan de orde als er naast nationale ook provinciale en lokale belangen betrokken moeten worden bij de bevoegdheidsuitoefening, zoals bij de instructieregels over het omgevingsplan. Ook is dit aan de orde als laagdrempelige toegang tot de overheid vereist is, zoals bij vergunningen. Gegeven het beginsel van subsidiariteit en proportionaliteit beperkt het Rijk zich dan tot het inkaderen van de bevoegdheidsuitoefening door decentrale overheden. In de meeste gevallen ligt die inkadering op een minimumniveau. Er is dan dus beleidsvrijheid voor het decentrale bestuur om een hoger ambitieniveau na te streven.

Zonder volledigheid te willen betrachten is het goed om ook enkele onderwerpen te noemen die volgens het huidige beleid geen 'nationaal belang' vertegenwoordigen. Decentrale infrastructuur en regionale watersystemen (met uitzondering van primaire waterkeringen) zijn duidelijk een decentrale verantwoordelijkheid. Hetzelfde geldt voor de inrichting van de openbare ruimte. Ook het landschap en openluchtrecreatie worden hoofdzakelijk als decentrale verantwoordelijkheden gezien. Dergelijke belangen zijn niet minder belangrijk dan de nationale belangen, maar er is beleidsmatig geen noodzaak gezien om hier op nationaal niveau op te sturen omdat decentrale overheden deze belangen doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen.

Doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden

Het tweede criterium in artikel 2.3 van de wet voor taak- en bevoegdheidsuitoefening door het Rijk is de 'doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet'. Dit criterium staat los van de aanwezigheid van een nationaal belang en heeft een belangrijke functie bij de toedeling van taken en bevoegdheden van bestuursorganen en bij keuzes over in te zetten instrumenten. Hoewel de toedeling vooral te vinden is in de wet en het Omgevingsbesluit, is het criterium in dit besluit ook van belang geweest bij de keuze welk bestuursorgaan geïnstrueerd wordt om bepaalde taak of bevoegdheid uit te oefenen. Zo is het van belang dat de programmaplicht rust op een bestuursorgaan dat in staat is de maatregelen te nemen die nodig zijn om te voldoen aan de omgevingswaarde of de andere doelstelling te bereiken. Overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid spelen ook een rol bij de keuze tussen typen regels, bijvoorbeeld direct werkende rijksregels en instructieregels, die door decentrale overheden uitgewerkt moeten worden tot burgerbindende regels. Zo is het voor meet- en rekenvoorschriften, die vooral bij ministeriële regeling geregeld zullen worden, vaak doelmatiger en doeltreffender om deze landelijk uniform te regelen dan om de decentrale overheden op te dragen om daarin te voorzien, ook zelfs als zij veel afwegingsruimte hebben bij het vaststellen van de het normniveau. Ook de keuze om voor bijvoorbeeld milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten direct werkende rijksregels te stellen is vooral gericht op doelmatigheid en doeltreffendheid. Een derde situatie waar dit criterium aanleiding vormt voor regels in dit besluit is die waarin de uitvoering van een specifieke taak door één bestuursorgaan gevolgen moeten hebben voor de uitoefening van een specifieke bevoegdheid door een ander bestuursorgaan, en niet volstaan kan worden met de algemene afstemmings- en samenwerkingsbepaling in artikel 2.2 van de wet. Een voorbeeld hiervan is de 'weging van het waterbelang' (voorheen watertoets; zie paragraaf 8.1.5.2 van deze toelichting).

Internationale verplichtingen

Het derde en laatste criterium van artikel 2.3 van de wet is 'internationale verplichtingen'. De implementatie van EU-richtlijnen in nationale regelgeving vereist veelal het stellen van instructieregels. 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 verplichting te waarborgen. In paragraaf 2.2.2 van deze toelichting is aangegeven welke EU-richtlijnen, EU-verordeningen en verdragen geheel of gedeeltelijk uitgewerkt worden in dit besluit.

2.3.2.3 Harmoniseren van de formulering van instructieregels

Het voorheen geldende omgevingsrecht bevatte honderden instructieregels die erop waren gericht doelstellingen van het nationale beleid te effectueren. Zij bepaalden de inhoud van door uitvoerende bestuursorganen te nemen besluiten, stelden voorwaarden of grenzen. Sommige van die instructieregels vormden het kader voor het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning (zogenoemde beoordelingsregels), andere instructieregels gingen bijvoorbeeld over de inhoud van een bestemmingsplan. De variëteit aan juridische constructies voor de doorwerking van die doelstellingen was zeer groot, waarbij lang niet altijd een duidelijke reden aanwijsbaar was voor verschillen in formulering. Zo werd soms onderscheid gemaakt tussen 'rekening houden met' en 'in elk geval

rekening houden met'[17] en kwam naast 'in acht nemen' ook de variant 'zoveel mogelijk in acht nemen' voor. Ook formuleringen als het 'in beschouwing nemen' van een belang kwamen onder het oude recht voor.

Voor het harmoniseren van al deze regels, voor zover ze terugkeren in het nieuwe stelsel, is een model ontworpen waarbij in beginsel alle regels zijn in te delen in een beperkt aantal basistypen regels (zie tabel 2.3). Deze formuleringen van regels over de wijze van bevoegdheidsuitoefening zijn ontleend aan de wetgeving zoals die gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet, waaronder de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit zorgt voor een zekere continuïteit, waardoor bijvoorbeeld jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over deze doorwerkingsconstructies ook in het nieuwe stelsel van betekenis blijft. De instructieregels over besluiten zijn – voor zover dat past binnen de internationale verplichtingen – steeds geformuleerd volgens één van deze basistypen. Daardoor wordt uit de formulering van de instructieregel duidelijk welke afwegingsruimte het bevoegde bestuursorgaan toekomt en wordt bijgedragen aan het vergroten van de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht, één van de verbeterdoelen van de stelselherziening.

Een instructieregel omvat steeds twee elementen. Ten eerste de *wijze* waarop een bevoegdheid mag of moet worden uitgeoefend. Dit besluit kent drie basistypen, die in tabel 2.3 zijn aangegeven. En ten tweede de *aard* van de norm.

Typen instructieregels

Tabel 2.3. Basistypen van doorwerkingsconstructies in instructieregels

Wijze van bevoegdheidsuitoefening	*1. Betrekken bij: aandacht schenken aan feiten of verwachtingen over feiten*	
	2. Rekening houden met: stuurt inhoudelijk de belangenafweging; als het bestuursorgaan daar goede redenen voor heeft, is afwijken (mits gemotiveerd) toegestaan	
	3 Harde, dwingende doorwerking ('in acht nemen' of vergelijkbare dwingende formulering): het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de achterliggende norm houden	*Voorbeelden:* *In acht nemen* *Bevatten* *Wordt alleen verleend als*

Instructieregels over de wijze waarop een bevoegdheid mag of moet worden uitgeoefend, zijn onder te verdelen in drie basistypen: 'betrekken bij', 'rekening houden met' en 'in acht nemen'.

Basistype 1 'betrekken bij'

Een instructieregel 'betrekken bij' (basistype 1) kan gebruikt worden om voor te schrijven dat (verwachtingen over) feiten of feitelijke ontwikkelingen moeten worden meegenomen bij de besluitvorming. Een dergelijke instructieregel is een concretisering van de eis van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten (artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb): Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen). Een instructieregel van het type 'betrekken bij' betekent dat het bestuursorgaan zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap moet geven van de in die regel aangeduide elementen. Deze categorie instructieregels wordt daarom ook wel aangeduid als *aandachtscriteria*. Als bepaalde gegevens door het bestuursorgaan bij de besluitvorming moeten worden betrokken, zal het besluit duidelijk moeten maken in hoeverre en waarom dat (ook) is gebaseerd op die gegevens.

Basistype 2 'rekening houden met'

Bij instructieregels van basistype 2 ('rekening houden met') gaat het, anders dan bij de categorie 'betrekken bij', niet om elementen die omwille van een zorgvuldige voorbereiding bij de besluitvorming moeten worden meegenomen, maar om inhoudelijke sturing op de door het bestuursorgaan uit te voeren belangenafweging. Er is sprake van een minder zware vorm van binding dan bij instructieregels van basistype 3. De formulering betekent dat het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid heeft.

[17] Aldus ook: H.E. Bröring, Richtlijnen (diss. RuG), Deventer 1993, blz. 452.

Andere belangen dan het belang dat gediend wordt met de instructieregel kunnen de doorslag geven. Het bestuursorgaan moet daar dan wel goede redenen voor hebben en dit moet deugdelijk gemotiveerd worden (artikel 3:46 Awb). Deze motivering moet worden vermeld bij de bekendmaking van het besluit (artikel 3:47, eerste lid, Awb). Een eventuele afwijking van de norm mag op grond van het evenredigheidsbeginsel nooit groter zijn dan noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken (artikel 3:4 Awb). Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat mitigerende of compenserende maatregelen worden vastgelegd in het besluit. Een instructieregel van basistype 2 brengt de zwaarwegende positie van een belang bij de belangenafweging tot uitdrukking, zonder echter dwingend te sturen op de uitkomst daarvan.

Basistype 3 'in acht nemen'

Instructieregels van basistype 3 ('in acht nemen') voorzien in een harde, dwingende doorwerking. Het bestuursorgaan moet zich bij de uitoefening van de bevoegdheid aan de gestelde regel houden. Hiervoor wordt in beginsel de formulering 'in acht nemen' gebruikt. In sommige gevallen is voor een alternatieve redactie gekozen, wanneer 'in acht nemen' in de betrokken instructieregel technisch gezien niet goed gebruikt kon worden. Voorbeelden hiervan zijn formuleringen als 'bevat ...', 'voldoet aan ...' en 'wordt alleen verleend als is voldaan aan ...'. Hierbij is gestreefd naar een zo beperkt mogelijke set formuleringen. Al deze instructieregels sturen dwingend op de uitkomst van de belangenafweging.

Instructieregels van basistype 2 ('rekening houden met') en 3 ('in acht nemen') beïnvloeden de uitkomst van de besluitvorming inhoudelijk. Deze regels beperken de afwegingsruimte van het bestuursorgaan in meer of mindere mate. Daarom worden deze instructieregels ook wel aangeduid als *beslissingscriteria*.[18] Hierbij geldt dat de mate van binding voor het bestuursorgaan tot wie ze zijn gericht, oploopt: bij basistype 3 is sprake van de sterkste binding.

Aard van de norm

De uiteindelijke afwegingsruimte voor het bestuursorgaan is niet alleen afhankelijk van het *type instructieregel* zoals hiervoor bedoeld, maar ook van de *aard van de norm* waaraan de instructieregel is gekoppeld. De afwegingsruimte voor het bestuursorgaan verschilt al naar gelang de instructieregel is gekoppeld aan een open norm of juist aan een duidelijk, concreet criterium. Een instructieregel van basistype 2 ('rekening houden met') die is gekoppeld aan een duidelijk, concreet criterium, geeft een ander soort afwegingsruimte dan eenzelfde regel die is gekoppeld aan een open norm. Een voorbeeld van een gesloten norm is de regel dat in een omgevingsplan rekening gehouden moet worden met een plaatsgebonden risico van één op de miljoen per jaar. In dit geval is er ruimte om incidenteel gemotiveerd van de norm af te wijken. Een voorbeeld van een minder concrete norm speelde onder het voorheen geldende recht in een casus over een milieuvergunning. In de Wet milieubeheer was destijds bepaald dat het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval rekening moest houden met het voor hem geldende milieubeleidsplan. In het provinciale milieubeleidsplan was bepaald dat 'uitgangspunt voor een duurzame economische ontwikkeling het streven naar een ontkoppeling van milieu en economie is'. Ook omdat vermindering van de milieubelasting bewust als een inspanningsverplichting was opgenomen, heeft appellante volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet aannemelijk gemaakt dat verweerder zich onvoldoende heeft ingespannen om de milieubelasting te verminderen, zodat van strijdigheid met het milieubeleidsplan geen sprake was.[19] Een voorbeeld uit dit besluit is de regel dat in een omgevingsplan rekening gehouden moet worden met de mogelijkheden voor het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis als bedoeld in artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's.

De aard van de norm heeft dus gevolgen voor de mate van doorwerking.

Basistype 3 ('in acht nemen') zal vaak gekoppeld zijn aan een concrete norm. Binnen dit basistype is echter een specifiek type instructieregels te onderscheiden met een ander karakter: de instructieregels die gaan over het *doel* waarmee de bevoegdheid wordt uitgeoefend. Instructieregels van dit type geven aan met welk oogmerk het bevoegd gezag moet beslissen. Zolang het bestuursorgaan binnen dat oogmerk blijft, is de beoordelingsruimte vaak groot. Deze regels bewerkstelligen op die manier conformiteit tussen de bevoegdheidsuitoefening en de belangen waarvoor de bevoegdheid is toegekend, maar sturen daarbinnen niet op de inhoud van het besluit. Dit type is vooral te vinden bij de beoordelingregels voor de omgevingsvergunning.

---

[18] Zie: M.P. Jongma, De milieuvergunning (diss. UU 2002), blz. 109. Zie in dit verband ook de parlementaire geschiedenis bij (hoofdstuk 8 van) de Wet milieubeheer (*Kamerstukken II* 1988/89, 21 087, nr. 3, blz. 31–32).

[19] ABRvS 13 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW3976.

Doortrekken lijnen

De formuleringen ‘in acht nemen’ en ‘rekening houden met’ voor inhoudelijke sturing op de belangenafweging werden als gezegd voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ook al gebruikt in de omgevingsrechtelijke wetgeving, waaronder de Wet milieubeheer, de Wabo en de op die wetten gebaseerde uitvoeringsregelgeving. De doorwerkingsconstructies in de instructieregels van dit besluit sluiten hierbij aan. Door een betere categorisering van de regels wordt ook de doorwerking van de norm duidelijker.

Hierna worden enkele voorbeelden gegeven van instructieregels uit het oude recht. Artikel 2.1.3 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) bepaalde bijvoorbeeld dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening gehouden moest worden met het voorkomen van belemmeringen voor de doorvaart van de scheepvaart. Een ander voorbeeld is artikel 11, eerste en tweede lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen, waarin het onderscheid tussen ‘in acht nemen’ en ‘rekening houden met’ goed zichtbaar is:

> 1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan, op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een *kwetsbaar object* bij een buisleiding wordt toegelaten, wordt een grenswaarde *in acht genomen* van 10^{-6} per jaar voor het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten.
> 2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan op grond waarvan de aanleg van een buisleiding of de aanleg, bouw of vestiging van een *beperkt kwetsbaar object* bij een buisleiding wordt toegelaten, wordt *rekening gehouden* met een richtwaarde van 10^{-6} per jaar voor het plaatsgebonden risico voor beperkt kwetsbare objecten.

Ook ‘betrekken bij’ kwam in de voorheen geldende regelgeving voor. Zo bepaalde artikel 2.14, eerste lid, onder a, van de Wabo dat het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning in ieder geval betrekt de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting daarvoor gevolgen kan veroorzaken, de gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken en de met betrekking tot de inrichting en het betrokken gebied redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen. Ook als instructieregel voor de regelgever zelf kwam deze variant voor. Zo bepaalde artikel 8.40, tweede lid, van de Wet milieubeheer dat bij de beslissing tot het vaststellen van een AMvB in ieder geval wordt betrokken de bestaande toestand van het milieu, voor zover de betrokken inrichtingen daarvoor gevolgen kunnen veroorzaken.

De doorwerkingsconstructies ‘in acht nemen’ en ‘rekening houden met’ hebben in de jurisprudentie van de hoogste bestuursrechter een duidelijk omlijnde betekenis gekregen.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak impliceert ‘rekening houden met’ dat het bestuursorgaan bij het uitoefenen van de bevoegdheid beoordelingsvrijheid toekomt. Dit houdt ook in dat in een concreet geval aan andere belangen doorslaggevend gewicht kan worden toegekend.[20] Wel geldt in alle gevallen de eis dat alle betrokken belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen.[21] De rechter toetst of het bestuursorgaan in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.[22] Afwijking van de achterliggende norm is alleen geoorloofd als dit deugdelijk gemotiveerd wordt. Ontbreekt een deugdelijke motivering, dan is het besluit vatbaar voor vernietiging.[23] Instructieregels van het type ‘in acht nemen’ zijn echter hard. Dergelijke regels laten geen afwegingsruimte met betrekking tot de toepassing van de achterliggende norm, zo blijkt uit de jurisprudentie.[24] In het kader van grenswaarden uit de Wet geluidhinder is bijvoorbeeld overwogen dat iedere overschrijding van de norm, hoe gering ook, wordt beschouwd als een toevoeging aan de bestaande overschrijding, en daarom niet is toegestaan.[25] Dit type regels kan dan ook botsen met de verbeterdoelen van de stelselherziening.

Waar de verschillende basistypen instructieregels in dit besluit gehanteerd worden, hebben die regels dezelfde juridische werking als vergelijkbare doorwerkingsconstructies in de wetgeving die gold voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Artikel 5.37, eerste lid, van dit besluit (weging van het waterbelang) bepaalt bijvoorbeeld dat in een omgevingsplan, voor zover dat betrekking heeft op regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet, rekening gehouden moet worden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Een ander voorbeeld is artikel 5.11 (plaatsgebonden risico beperkt kwetsbare gebouwen en locaties).

---

20 ABRvS 20 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:A24823 (Besluit externe veiligheid inrichtingen). Hier werd het opvullen van een gat in bestaand stedelijk gebied aanvaard als gewichtige reden voor afwijking van de richtwaarde voor externe veiligheid.
21 ABRvS 11 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV0555.
22 ABRvS 20 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:A24823 (Besluit externe veiligheid inrichtingen).
23 ABRvS 29 mei 2013, JM 2013/98, met noten Y. van Hoven (Besluit externe veiligheid inrichtingen).
24 Zie bijvoorbeeld ABRS 26 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7580, JM 2008/66, met noten Slappendel (Besluit externe veiligheid inrichtingen).
25 ABRvS 19 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7107; ABRvS 29 september 2006, Gst. 2007, 47, met noten F.T. Groenewegen.

Daarin is voorgeschreven dat in een omgevingsplan voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties rekening gehouden moet worden met een plaatsgebonden risico van één op de miljoen per jaar. Dit betekent dat er ruimte is voor een besluit waarin een andere afstand wordt aangehouden, mits die beslissing deugdelijk wordt onderbouwd. Soms volgt rechtstreeks uit de wet dat met een belang rekening gehouden moet worden. Zo moet op grond van artikel 2.1, vierde lid, van de wet bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties rekening gehouden worden met het beschermen van de gezondheid. Ook hier houdt 'rekening houden met' in dat er ruimte is voor een andere uitkomst van de belangenafweging mits voorzien van een deugdelijke motivering. In paragraaf 3.2.1 van deze toelichting wordt nader ingegaan op gezondheid.

Naast deze voorbeelden van basistype 2 komen instructieregels van basistype 3 voor. Zo moeten bij het vaststellen van een omgevingsplan in een aandachtsgebied omgevingswaarden voor luchtkwaliteit in acht genomen worden (artikel 5.51). Artikel 5.153 (waarborging grootschalige elektriciteitsopwekking) bepaalt dat een omgevingsplan in de daar genoemde gevallen geen hoogtebeperkingen voor installaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking mag bevatten. Dit zijn dus harde randvoorwaarden. Andere voorbeelden zijn te vinden bij de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning. Zo wordt een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit alleen verleend als de activiteit in overeenstemming is met het belang van de monumentenzorg (artikel 8.81, eerste lid). Bij de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit voor luchtkwaliteit moeten de in artikel 8.16, eerste lid, genoemde omgevingswaarden in acht genomen worden.

Bij externe veiligheid zijn voorbeelden te vinden van beide typen instructieregels. Zo maken de instructieregels voor omgevingsplannen die zien op externe veiligheid (paragraaf 5.1.2.2 van dit besluit) in verband met het plaatsgebonden risico onderscheid tussen rekening houden met een bepaalde afstand (bij beperkt kwetsbare gebouwen en locaties; artikel 5.11), en het in acht nemen van een bepaalde afstand (bij kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en locaties; artikel 5.8 in samenhang met artikel 5.7).

Dit besluit bevat ook enkele instructieregels van basistype 1. Zo bevatten de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit aanvullend op inhoudelijke instructieregels ook de eis dat bij de beoordeling van de aanvraag in ieder geval de gevolgen van de ontgronding voor watersystemen moeten worden betrokken (artikel 8.77, derde lid).

Specifiek voor beoordelingsregels (instructieregels voor de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning) heeft nog een andere harmonisatie plaatsgevonden: die regels zijn waar mogelijk positief geformuleerd, dat wil zeggen als verleningsgrond in plaats van als weigeringsgrond. Dat past bij het centraal stellen van de initiatiefnemer, die immers wil kunnen inschatten of hij een vergunning kan krijgen.

Los van deze harmonisatie van instructieregels is bij het opstellen van dit besluit gezocht naar mogelijkheden om door aanpassing van instructieregels meer bestuurlijke afwegingsruimte aan bestuursorganen te bieden. Dit houdt verband met een ander verbeterdoel van de stelselherziening, namelijk vergroting van bestuurlijke afwegingsruimte. Dit is nader toegelicht in paragraaf 2.3.8.

2.3.2.4 Geen aanvullingen op de Awb

Daar waar bepalingen rechtstreeks volgen uit de Awb, zijn in dit besluit geen specifiekere instructieregels opgenomen. Een belangrijk voorbeeld zijn de motiveringsvereisten van afdeling 3.7 Awb. Daarmee kan worden volstaan en specifieke motiveringsvereisten zijn dan ook in beginsel niet opgenomen. Zo volgt al uit artikel 3:50 Awb dat een bestuursorgaan een afwijking van een krachtens wettelijk voorschrift uitgebracht advies motiveert. Ook bepalingen die inhouden dat rekening gehouden moet geworden met een eigen omgevingsvisie of programma komen niet terug, omdat het afwijken van beleidsuitspraken, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, een deugdelijke motivering vergt.

2.3.3 Rijksomgevingswaarden

Verplichte omgevingswaarden

Artikel 2.15 van de wet geeft opdracht om in ieder geval voor de volgende onderwerpen bij AMvB omgevingswaarden vast te stellen: luchtkwaliteit, waterkwaliteit, zwemwaterkwaliteit en waterveiligheid. De hoofdkeuze is gemaakt om daarbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de aard van de onderwerpen en – waar relevant – de Europese normering. Dat leidt tot enige variatie in de wijze waarop de verschillende omgevingswaarden vorm hebben gekregen.

Voor de luchtkwaliteit zijn *meerdere* omgevingswaarden voor de concentraties van stoffen in de buitenlucht ter bescherming van de gezondheid en het milieu vastgesteld. Het gaat om de gasvormige componenten benzeen (C_6H_6), koolmonoxide (CO), ozon (O_3), stikstofdioxide (NO_2), stikstofoxiden (NO_x) en zwaveldioxide (SO_2), de stofvormige of stofgebonden componenten fijn stof (PM_{10}) en de fijnere fractie van fijn stof ($PM_{2,5}$), arseen (As), cadmium (Cd), lood (Pb), nikkel (Ni) en benzo[a]pyreen.

De kaderrichtlijn water bepaalt onder meer dat sinds 2015 voor alle oppervlakte- en grondwaterlichamen in principe een 'goede oppervlaktewatertoestand' respectievelijk 'goede grondwatertoestand' moet zijn bereikt. Voor oppervlaktewater wordt daarbij onderscheid gemaakt naar een 'goede chemische toestand' en een 'goede ecologische toestand'. Voor grondwater geldt een 'goede chemische toestand' en een 'goede kwantitatieve toestand'. Deze toestanden zijn aangemerkt als omgevingswaarden. De goede watertoestand is bereikt wanneer aan tientallen eisen voor concentraties en andere parameters wordt voldaan.

De zwemwaterrichtlijn gaat uit van vier kwaliteitsklassen zwemwater: uitstekend, goed, aanvaardbaar en slecht. Sinds 2015 moeten alle officiële zwemlocaties ten minste tot de klasse aanvaardbaar behoren. Daarnaast kent de richtlijn een inspanningsverplichting voor de lidstaten om het aantal als uitstekend of goed ingedeelde zwemlocaties te doen toenemen.

De regering wil het nieuwe normenstelsel voor de waterveiligheid[26] via de Invoeringswet Omgevingswet en het bijbehorende Invoeringsbesluit Omgevingswet inbouwen in het stelsel van de Omgevingswet.

Geen andere omgevingswaarden dan de wettelijk vereiste

Artikel 2.14 van de wet biedt de mogelijkheid om naast de wettelijk verplichte waarden ook andere omgevingswaarden vast te stellen op rijksniveau.

Overwogen is of omgevingswaarden ook ingezet zouden kunnen worden voor andere onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving waar normen aan de orde zijn. In paragraaf 2.3.1 is al ingegaan op de overwegingen die spelen bij de keuze tussen – vooral – omgevingswaarden en instructieregels.

De eerste vraag daarbij is of een omgevingswaarde voor dit onderdeel of aspect *mogelijk* is. Een omgevingswaarde is immers een meetbare of berekenbare eenheid, of op zijn minst een eenheid waarmee in objectieve termen een gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving wordt uitgedrukt. Doelstellingen van het beleid voor bijvoorbeeld ruimte en erfgoed laten zich lastig objectiveren op deze wijze, zeker op nationaal niveau. De doelstellingen voor geluid en externe veiligheid zijn wel objectiveerbaar, maar daarvoor is alleen op lokale schaal sprake van cumulatieve gevolgen van meerdere activiteiten. De afstanden tussen bron en ontvanger zijn bij die onderwerpen relatief kort, vergeleken met bijvoorbeeld emissies naar de lucht. De vereiste milieukwaliteit kan voor dit soort onderwerpen bereikt worden met instructieregels die bewerkstelligen dat er voldoende afstand blijft tussen bronnen en gevoelige of kwetsbare ontvangers. Geconstateerd is dat er – buiten de al in de wet aangeduide gevallen – vooralsnog geen behoefte bestaat aan het vaststellen van omgevingswaarden op rijksniveau voor de onderwerpen die geregeld zijn op grond van de wet zoals die in het Staatsblad is gepubliceerd. De mogelijkheid van een omgevingswaarde voor CO_2 werd, ook naar aanleiding van de motie-Van Tongeren[27], nog bestudeerd ten tijde van de voorhang van dit besluit bij het parlement.[28] Als daarvoor gekozen wordt, zal deze via waarde een wijzigingsbesluit worden opgenomen in dit besluit.

Doorwerking van rijksomgevingswaarden naar besluitvorming

De hoofdkeuze is om zeer terughoudend om te gaan met het verbinden van instructieregels die rechtstreeks doorwerken naar besluitvorming in concrete gevallen. Er geldt een programmaplicht niet voldaan wordt of dreigt te worden aan een omgevingswaarde. Artikel 3.10 van de wet bepaalt dat in beginsel het college van burgemeester en wethouders een programma vaststelt dat is gericht op het voldoen aan die omgevingswaarde en dat programma uitvoert. Een programma kan naast maatregelen ook beleidsuitspraken bevatten over de wijze waarop de omgevingswaarde betrokken wordt bij de uitoefening van bevoegdheden in concrete gevallen. Dit is niet voldoende als het al of niet voldoen aan de omgevingswaarde afhankelijk is van besluitvorming van meer dan één bestuursorgaan, omdat

[26] Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) (Stb. 2016, 431).
[27] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 142.
[28] Voor een nadere toelichting op de stand van zaken van dat moment zie *Kamerstukken I* 2015/16, 33 962, H, paragraaf N63 en *Kamerstukken I* 2016/17, 33 118, N.

programma's en beleidsregels niet doorwerken naar besluitvorming van andere bestuursorganen. In dat soort gevallen wordt toch gekozen voor instructieregels die zorgen van doorwerking van de rijksomgevingswaarde naar concrete besluitvorming over activiteiten die in betekenende mate van (negatieve) invloed kunnen zijn op de realisatie van de omgevingswaarde. Hiervoor is gekozen bij luchtkwaliteit, zie paragrafen 5.2.1 en 8.1.6.1 van deze toelichting.

Aanvullende omgevingswaarden decentrale overheden

Voor de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, zwemwater en waterkwaliteit is de hoofdkeuze gemaakt dat decentrale overheden op lokaal en/of provinciaal niveau afwijkende (strengere) of aanvullende omgevingswaarden kunnen stellen. Met afwijkende omgevingswaarden wordt bedoeld: een ander niveau voor de door het Rijk gestelde omgevingswaarde, bijvoorbeeld een scherpere norm voor fijn stof. Met een aanvullende omgevingswaarde wordt bedoeld een parameter die niet door het Rijk genormeerd wordt, bijvoorbeeld roet voor de luchtkwaliteit of de aanwezigheid van plastic in water.

De reden om deze mogelijkheid te bieden is dat de EU-richtlijnen normen vereisen die als minimale resultaats- of inspanningsverplichting gelden. De desbetreffende richtlijnen gaan daarbij uit van een constante verbetering. Het Rijk wil decentrale bestuursorganen niet verbieden een hoger kwaliteitsniveau na te streven dan het Europees en nationaal voorgeschreven niveau. Decentrale overheden krijgen daarmee extra ruimte om vorm te geven aan lokale of regionale kwaliteitsambities. Het instrument kan ook een welkome aanvulling zijn voor het oplossen van specifieke gebruiksruimtevraagstukken in een gebied. Het is voor decentrale bestuursorganen niet toegestaan om een lagere kwaliteit als lokale omgevingswaarde vast te stellen, omdat dit in strijd zou zijn met de Europeesrechtelijke verplichtingen; een afwijkende eis die strenger is dan de Europese eis is wel mogelijk. Een omgevingswaarde voor onderwerpen waarover het Rijk geen omgevingswaarden stelt is niet aanvullend en kan dus eigenstandig door een decentraal bestuursorgaan gesteld worden. Bijvoorbeeld een omgevingswaarde voor een drinkwaterrelevante stof waarvoor in dit besluit geen omgevingswaarde is gesteld.

Concreet gaat het om:
- *Waterkwaliteit* – Op grond van dit besluit mogen provincies aanvullende omgevingswaarden stellen voor niet door het Rijk genormeerde parameters in grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen die niet in beheer zijn van het Rijk. Daarnaast mogen provincies ook afwijkende omgevingswaarden stellen, voor zover deze een verdergaande beleidsambitie uitdrukken en voor zover geen gebruik is gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die de kaderrichtlijn water biedt.
- *Zwemwater* – Provincies mogen op grond van dit besluit aanvullende en afwijkende (strengere) omgevingswaarden stellen voor zwemlocaties die gelegen zijn in waterlichamen die niet bij het Rijk in beheer zijn.
- *Luchtkwaliteit* – Provincies en gemeenten mogen op grond van dit besluit aanvullende en afwijkende (strengere) omgevingswaarden stellen op het gebied van luchtkwaliteit.

2.3.4 Programma's

Programma's: niet meer dan Europees vereiste

Op wetsniveau is al de keuze gemaakt om alleen verplichte programma's op te nemen waar dat vereist is op grond van Europese verplichtingen. In lijn daarmee zijn de instructieregels die dit besluit bevat over de inhoud, toelichting of motivering van verplichte programma's beperkt tot dat wat de EU-richtlijnen vereisen. Het betreft onder meer de richtlijn omgevingslawaai, de kaderrichtlijn water, de richtlijn overstromingsrisico's en de richtlijn luchtkwaliteit. De artikelen 3.6 tot en met 3.10 van de wet verplichten gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk om hiertoe programma's vast te stellen. De regels over de inhoud van de genoemde programma's waren voorheen opgenomen in artikelen 24 tot en met 28 van het Besluit geluid milieubeheer, de artikelen van 4.1 tot en met 4.4 van de Waterwet en hoofdstuk 4 van het Waterbesluit en artikel 5.11 van de Wet milieubeheer.

Artikel 3.10 van de wet verplicht verder tot het opstellen van een programma als aannemelijk is dat niet wordt voldaan of zal worden voldaan aan een omgevingswaarde. Dat geldt ook voor nationale omgevingswaarden en in situaties dat er nog voldaan wordt aan de Europese omgevingswaarden, maar een overschrijding dreigt. Dergelijke programma's worden vormvrij gelaten. Het bestuursorgaan dat een programma op basis van artikel 3.10 van de wet opstelt, kan er bijvoorbeeld voor kiezen om dat programma samen te laten vallen met een partiële herziening van een regulier programma.

Bestuursorganen zijn vrij om programma's, waaronder verplichte programma's, gezamenlijk vast te

stellen. Er wordt geen invulling gegeven aan de mogelijkheid om bestuursorganen daartoe te verplichten (artikel 3.13 van de wet).

Activeren programmatische aanpak

Dit besluit wijst geen onderwerpen aan waarvoor een programmatische aanpak geactiveerd wordt. Continueren van de voormalige programmatische aanpak luchtkwaliteit is op basis van de huidige inzichten over de ontwikkeling van de luchtkwaliteit niet nodig. Uitgaande van de huidige ontwikkeling van de luchtkwaliteit is de verwachting dat er in de periode vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet nauwelijks meer overschrijdingen zullen optreden van de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Mochten er desondanks nog overschrijdingen zijn, dan zal het gaan om lokale overschrijdingen waarvoor lokale oplossingen nodig zijn. Een groot nationaal programma zoals het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit past daarbij niet.

Wel is voorzien dat de Programmatische aanpak stikstof (PAS) wordt gecontinueerd onder de Omgevingswet. De regelgeving daarvoor is niet opgenomen in dit besluit, maar zal via het voorziene Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

2.3.5 Monitoring en informatievoorziening

Monitoring is een centraal onderdeel in de beleidscyclus voor de fysieke leefomgeving. Inzicht in de feitelijke toestand van de fysieke leefomgeving en de verschillende componenten daarin, is immers de basis voor een effectief beleid. Monitoring voor de beleidscyclus is een vorm van informatievoorziening waarbij gedurende langere tijd op systematische wijze gegevens over de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan worden verzameld, bewerkt en gepresenteerd met het oog op het beoordelen of de doelstellingen of (internationaalrechtelijke) verplichtingen gerealiseerd zijn of worden. Alleen deze systematisch bepaalde monitoringsgegevens zijn bepalend voor de vraag of voldaan wordt aan een omgevingswaarde.

Behalve voor de betrokken overheidsorganen zijn de gegevens die met monitoring zijn verzameld ook belangrijk voor burgers, bedrijven en organisaties. Het stelt hen en overheidsorganen in staat de resultaten van het beleid te vergelijken en waar dat nodig is nieuwe beleidsdoelen te formuleren.

Naast monitoringsgegevens zijn soms ook andere gegevens nodig voor de zorg van de overheid voor de fysieke leefomgeving. Het gaat daarbij onder meer om gegevens over activiteiten en de gevolgen van activiteiten, die worden verstrekt door degene die een activiteit verricht of door het bevoegd gezag.

De regels in dit besluit zijn vooral gericht tot de bestuursorganen of andere instanties die een specifieke taak uitvoeren op het gebied van monitoring en informatievoorziening. Aansluitend op deze doelgroep is ervoor gekozen om de regels in het hoofdstuk over monitoring en informatievoorziening thematisch te ordenen.

Conform het algemene uitgangspunt geldt ook hier dat voor onderwerpen die door EU-richtlijnen worden bestreken, niets anders of méér wordt vastgelegd dan wat die richtlijnen voorschrijven, tenzij daar na afweging van alle belangen aanleiding toe is. Dat uitgangspunt is ook toegepast op monitoring- en andere informatieverplichtingen die worden voorgeschreven door internationale verdragen. De wet vereist verder ook monitoring van omgevingswaarden zonder Europeesrechtelijke achtergrond, maar dergelijke waarden zullen eerst via het Invoeringsbesluit Omgevingswet (waterveiligheid) in het Besluit kwaliteit leefomgeving ingevoegd worden, met bijbehorende monitoringsbepalingen. Buiten internationale verplichtingen en nationale omgevingswaarden is er nog één wettelijke verplichting: het verzamelen van gegevens voor het landelijke register met gegevens over externe veiligheid.

De monitoring dient de beleidscyclus. De wettelijke verplichtingen zien daarom niet op extra gegevens met als enig doel de besluitvorming voor initiatiefnemers gemakkelijker en goedkoper te maken. Wel worden de gegevens die beschikbaar zijn zo goed mogelijk ontsloten voor publiek en professionals, wat hergebruik van gegevens in besluitvormingstrajecten bevordert. Zoals bepaald in de wet als gevolg van amendement-Veldman/Dik-Faber[29], worden de gegevens zoveel mogelijk beschikbaar gesteld in de vorm van open data.

De monitoring voor de beleidscyclus, waarvoor dit besluit diverse instructieregels bevat, moet onderscheiden worden van de activiteit- of plangerelateerde monitoring (waaronder monitoring van

[29] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 88.

mer-plichtige plannen). Dergelijke activiteit- of plangerelateerde monitoring is erop gericht om na te gaan of de gevolgen van een activiteit of plan niet groter zijn dan bij de besluitvorming voorzien was en zo nodig maatregelen te nemen. In sommige gevallen kan de informatie uit monitoring voor de beleidscyclus benut worden voor activiteit- of plangerelateerde monitoring, maar de aard en het detailniveau sluiten niet altijd op elkaar aan. Zo zal bijvoorbeeld een bedrijf moeten monitoren of zijn emissie voldoet aan de vergunningvoorschriften. Voor de beleidscyclus monitort de overheid niet die individuele emissie, maar het kwaliteitsniveau dat ontstaat door het totaal van emissies in een gebied. Regelingen op dit punt zijn te vinden in afdeling 8.5 van dit besluit (vergunningvoorschriften op het gebied van monitoring).

2.3.6 Hoofdkeuzes met het oog op het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en het gebruiksgemak

Hoofdlijnen

Dit besluit beoogt op verschillende manieren bij te dragen aan het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruikersgemak.

In de eerste plaats brengt dit besluit, samen met de aanvullingsbesluiten en het Invoeringsbesluit Omgevingswet, dertig AMvB's en tien (delen van) wetten samen in één besluit. In het oude recht waren de normen voor het bestuurshandelen versnipperd over een groot aantal wetten, besluiten en regelingen. Deze zijn gegroepeerd naar de instrumenten en de hoofdstukindeling van de Omgevingswet. Deze kanteling draagt bij aan de inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de nieuwe regelgeving. Bij het opstellen van een bestemmingsplan moest een gemeente tot op heden minstens tien wettelijke regelingen toepassen, bij het opstellen van een omgevingsplan zijn op termijn alle relevante instructieregels te vinden in dit besluit. Die kanteling is ook binnen dit besluit doorgevoerd, door niet te kiezen voor een thematische indeling, maar voor een indeling per instrument. Waar voor een instrument veel instructieregels gelden, is vervolgens gekozen voor een indeling naar de achterliggende belangen.

Verder zijn bepalingen die op een vergelijkbare wijze dienen door te werken naar besluiten zo veel mogelijk geharmoniseerd, door gebruik te maken van zoveel mogelijk dezelfde formuleringen. Dat geldt bijvoorbeeld voor instructieregels voor omgevingsplannen en andere besluiten en voor beoordelingsregels voor vergunningen. Hierop is in paragraaf 2.3.2.3 van deze toelichting ingegaan.

Ook zijn bestaande overlegverplichtingen zoveel mogelijk geherformuleerd als inhoudelijke beslisregel. Dit geldt ook voor motiveringsverplichtingen. Afzonderlijke motiveringseisen zijn alleen opgenomen als een inhoudelijke beslisregel een te zware vorm van sturing is of daardoor strijd met een EU-richtlijn aan de orde is.

Duidelijker dan in sommige delen van het oude recht is in dit besluit aangegeven met welk oogmerk een specifieke bepaling is gesteld. Dat is bijvoorbeeld gebeurd bij de regels van het voormalige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, die zijn overgegaan naar afdeling 5.1 van dit besluit. Ook dit draagt bij aan de voorspelbaarheid en inzichtelijkheid van het omgevingsrecht. Het maakt bijvoorbeeld duidelijk welke belangen aan de orde zijn als ontheffing van de regel in een specifiek geval aan de orde is.

Tot slot zijn veelvuldig gebruikte juridische begrippen, die voor verschillende domeinen net weer een andere betekenis hebben, zo veel mogelijk geharmoniseerd of begripsmatig duidelijk onderscheiden. Een voorbeeld is een eenduidig systeem om te bepalen of een gebouw of locatie 'geluidgevoelig', 'geurgevoelig' of 'kwetsbaar' (voor veiligheidrisico's) is.

De inzichtelijkheid en het gebruiksgemak van de regelgeving wordt daarnaast sterk vergroot door het digitale stelsel dat de Omgevingswet ondersteunt. Conform de toelichting bij het amendement-Smaling[30], dat de juridische basis legt voor digitale stelsel, worden deze regels uitgewerkt in de Invoeringswet Omgevingswet. Via het voorziene Invoeringsbesluit Omgevingswet zal het Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangevuld. Om de ambities van het digitale stelsel te kunnen realiseren is in het gehele besluit gekozen voor een objectgerichte benadering. Dat wil zeggen dat de bepalingen zo zijn geformuleerd dat langs geografische weg getoond kan worden welke regels op een bepaalde plek gelden.

[30] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 89.

Integratie richtlijnen, circulaires en handreikingen

In de voorbije decennia is een flink aantal richtlijnen, circulaires of handreikingen opgesteld. Soms zijn deze documenten opgesteld door een overheidsorgaan, bijvoorbeeld door een minister, soms door particuliere organisaties. Sommige zijn alleen informatief bedoeld, andere hebben een normerend karakter. Zij spelen dikwijls een rol bij de uitoefening van bevoegdheden door bestuursorganen. Wanneer bestuursorganen de motivering van hun besluiten baseren op die documenten, kunnen deze documenten een status krijgen als waren zij een regel of norm. Dergelijke documenten worden daarom ook wel aangeduid als 'pseudoregels'. Bij de stelselherziening is bekeken of de status van dit soort documenten voldoende helder was, of deze documenten nog actueel waren en of het wenselijk was de normerende onderdelen hiervan op te nemen in een van de uitvoeringsbesluiten of in de bijbehorende nota van toelichting. Sommige documenten bleken formeel niet te zijn ingetrokken, terwijl het beleid dat aan het document ten grondslag lag niet meer bestond. Dit heeft geleid tot een lijst van 25 handreikingen en circulaires die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet via de Staatscourant zullen worden ingetrokken. Voor de inzichtelijkheid is deze lijst ook in deze toelichting opgenomen in de onderstaande tabel 2.4. Op deze manier wordt helderheid gecreëerd voor de praktijk.

Tabel 2.4 In te trekken publicaties via de Staatscourant voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit.

1. Circulaire energie in de milieuvergunning (1999)
2. Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de effecten van een ongeval (Stcrt. 2016, 31 453)
3. Circulaire externe veiligheid LNG-tankstations (2015)
4. Circulaire houdende bekendmaking van beleid ten behoeve van de zonering langs transportleidingen voor brandbare vloeistoffen K1, K2 en K3-categorie (1991)
5. Circulaire Inwerkingtreding wet tot verduidelijking van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren i.v.m. de IPPC-richtlijn/vergunning op hoofdzaken en vergunning op maat (2005)
6. Circulaire inwerkingtreding Wet van 21 juni 2001 tot wijziging Wet milieubeheer (structuur beheer afvalstoffen) (Stcrt. 2002, 65)
7. Circulaire onderhoudsbaggerspecie (2005)
8. Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik (2006)
9. Circulaire over de benodigde gegevens van chemische stoffen ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming inzake aanvragen voor een Wm- of Wvo-vergunning (2003)
10. Circulaire over de toepassing van de circulaire schadevergoeding Wet milieubeheer in verband met sanering van LPG-tankstations (2003)
11. Circulaire terughoudend omgaan met opleggen onderzoeksverplichtingen in Wm-vergunningen; brief Min VROM uit 2007 getiteld 'administratieve lasten milieuvergunning', brief DGM/SB2007109294
12. Circulaire toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) in aanvullingen en ophogingen (2005)
13. Circulaire uitvoering en handhaving van het Asbest-verwijderingsbesluit (Stcrt. 1996, 53)
14. Circulaire uitvoering en handhaving van het Asbest-verwijderingsbesluit (Stcrt. 1997, 73)
15. Circulaire Vergunning op hoofdzaken en vergunning op maat (1999)
16. Circulaire Zonering langs hogedruk aardgastransportleidingen (1984)
17. Gedogen in het kader van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (Stcrt. 2000, 136)
18. Handleiding monovergisting van mest (2013)
19. Handreiking Besluit financiële zekerheid (2003)
20. Handreiking saldering luchtkwaliteit; salderen onder het Besluit luchtkwaliteit 2005
21. IPPC en lozingsvergunningen: Handreiking voor de Wvo-vergunningverlening (2006)
22. Nederlandse emissierichtlijn (2003)
23. Richtlijn mestverwerkingsinstallaties (2001)
24. Richtsnoer aanvulling op een milieueffectrapport (1995)
25. Voorlopige circulaire inhoudende voorlopige richtlijnen voor het bevoegd gezag t.a.v. agrarische waterlozingen (1997)

Bij de stelselherziening is bezien of van het Rijk of mede van het Rijk afkomstige richtlijnen en circulaires die normerende onderdelen bevatten in dit besluit kunnen worden opgenomen. Oogmerk daarvan is een bijdrage aan inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak. Deze wijziging sluit aan op artikel 5a van de Aanwijzingen voor de regelgeving, dat bepaalt dat algemeen verbindende voorschriften, interne regelingen of beleidsregels gebruikt worden voor het normeren van gedragingen, handelingen of bevoegdheden en dat van het gebruik van richtlijnen en circulaires zoveel mogelijk afgezien wordt. Om die reden is een aantal normerende elementen uit deze documenten in dit besluit en de toelichting opgenomen. Het betreft de normen voor trillingshinder voor bedrijfsmatige activiteiten uit de Meet- en beoordelingsrichtlijn B 'Hinder voor personen', van de Stichting Bouwresearch. Ook zijn elementen van de circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik gebruikt voor instructieregels aan het omgevingsplan in paragraaf 5.1.2.4 van dit besluit.

Een aantal documenten, zoals de *Handleiding risicoberekeningen Bevi 3.2* (1999) zal worden betrokken bij het opstellen van de ministeriële regelingen. Daarvan is wel duidelijk dat de inhoud daarvan als gevolg van de stelselwijziging aangepast moet worden.

In de praktijk werken bestuursorganen ook met pseudoregels die niet afkomstig zijn uit richtlijnen, circulaires en handreikingen van of namens de Rijksoverheid. Ook voor een aantal van die documenten is bezien of onderdelen daarvan in dit besluit kunnen worden opgenomen, met als doel bij te

dragen aan inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak. Een bekend voorbeeld is de VNG-handreiking *Bedrijven en milieuzonering*[31]. Die handreiking is een hulpmiddel voor milieuzonering in bestemmingsplannen en bevat onder meer richtafstanden voor geur, geluid en stof. Wanneer een bestuursorgaan zich bij de vaststelling van een besluit op deze handreiking baseert, maar afwijkt van de daarin vermelde richtafstanden, wordt volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een motivering voor die afwijking verlangd. Er is niet voor gekozen de richtafstanden van de handreiking over te nemen als onderdeel van dit besluit. Een belangrijke overweging daarbij is dat het vastleggen van richtafstanden in dit besluit zich niet goed zou verhouden tot de beoogde vergroting van de bestuurlijke afwegingsruimte en het kunnen leveren van maatwerk. Dat doel komt tot uitdrukking in de keuze in dit besluit om bestuursorganen zoveel mogelijk zelfstandige discretionaire ruimte te bieden door geen instructieregels te stellen, of instructieregels te stellen met behoud van zoveel mogelijk bestuurlijke afwegingsruimte. Verder is van belang dat de handreiking is geschreven voor het maken van afwegingen onder het recht zoals dat gold voor inwerkingtreding van de wet. Deze is nog niet toegesneden op de integrale benadering van de fysieke leefomgeving waarin de wet voorziet. De VNG heeft kenbaar gemaakt de handreiking te willen vervangen door te voorzien in een staalkaart (voorbeeldregeling) van een omgevingsplan. Dit gebeurt in het kader van het project handvatten Omgevingsplan, dat gemeenten ondersteunt bij het maken van omgevingsplannen. De VNG heeft ook een aantal handreikingen uitgegeven die strekken tot het geven van informatie over de inhoud van regelgeving of advies over de toepassing daarvan. Twee daarvan verliezen door de stelselwijziging hun betekenis; de Handreiking Stad & Milieubenadering (2005), die samen met het IPO is uitgegeven en de Handreiking goede voorbeelden vergunningenmanagement (2005). Ook bij de aanvullingssporen voor bodem en geluid wordt een vergelijkbare opschoning uitgevoerd.

Een aparte categorie vormen de zogenoemde *deskundigenrichtlijnen*, die technisch-wetenschappelijke inzichten beschrijven, bijvoorbeeld over de wijze van berekening, de dimensionering van beschermende voorzieningen, de beste beschikbare technieken voor de verlening van omgevingsvergunningen, enzovoort. Het gaat hier meestal om milieutechnische onderwerpen. Deze deskundigenrichtlijnen vallen niet onder het genoemde artikel 5a van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Een achttal van deze documenten bleek verouderd en hoeft niet langer bij de vergunningverlening betrokken te worden. Het betreft hier documenten van de voormalige Commissie Integraal waterbeheer. De overige documenten blijven onder het stelsel van de Omgevingswet van betekenis. In bijlage XVIII bij dit besluit is een geactualiseerde lijst opgenomen van informatiedocumenten waar het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning van een milieubelastende activiteit rekening mee moet houden, en een lijst van documenten die van belang zijn voor de beoordeling of de beste beschikbare technieken worden toegepast.

2.3.7 Hoofdkeuzes met het oog op een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving

Centraal in de Omgevingswet staat een samenhangende zorg voor de fysieke leefomgeving. De wet en de uitvoeringsregelgeving beogen een betere balans te brengen tussen beide doelen van de wet, door enerzijds meer samenhangende afweging van belangen op gebiedsniveau mogelijk te maken en anderzijds de fysieke leefomgeving te verbeteren wanneer de kwaliteit tekort schiet. Door de instrumenten daar op te richten geeft de wet een inhoudelijke impuls aan het vroegtijdig betrekken van alle relevante belangen bij besluitvormingsprocessen. De samenhangende benadering bevordert integrale oplossingen die bij een sectorale aanpak buiten beeld kunnen blijven. Dit besluit draagt bij aan het verbeteren van de samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving.

Het bijeenbrengen en harmoniseren van de normen voor het bestuurlijk handelen draagt zoals beschreven bij aan de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak, maar stimuleert ook een samenhangende benadering bij het nemen van besluiten. Doordat het bestuursorgaan gemakkelijker ziet welke eigen beslisruimte resteert, is het eenvoudiger om te komen tot een samenhangende afweging van belangen binnen die ruimte.

Het omgevingsplan is het belangrijkste instrument voor een samenhangende regulering van activiteiten in de fysieke leefomgeving. In dat plan worden de verschillende functies in de fysieke leefomgeving met elkaar in verband gebracht. De grote meerwaarde van het omgevingsplan is dat het opstellen van een dergelijk breed georiënteerd plan vereist dat alle relevante domeinen in een vroegtijdig stadium aan tafel zitten en met elkaar tot een geïntegreerde opzet komen. De wet maakt het mogelijk dat een omgevingsplan ook regels kan bevatten over milieuaspecten, zonder een beperking tot ‘een goede ruimtelijke ordening’ zoals die gold voor het bestemmingsplan. Bij de totstandkoming van dit besluit is er daarom voor gekozen om te sturen op de plaatsgebonden gevolgen van activiteiten.

[31] VNG, Bedrijven en milieuzonering 2009.

Vastgehouden is aan de lijn om zowel gebruik te maken van een brongericht als een effectgericht spoor. Het brongerichte spoor is uitgewerkt in de hoofdstukken 3, 4 en 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving en de regels over de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten in afdeling 8.5 van dit besluit. Deze zorgen ervoor dat een bedrijf de gevolgen van zijn activiteit zo mogelijk voorkomt en anders zo veel mogelijk beperkt. Maar daarmee kan niet worden volstaan. De locatie van een activiteit kan ook zeer bepalend zijn voor de vraag of de gevolgen acceptabel zijn. Zo kunnen bijvoorbeeld emissies van geluid, trillingen of geur in de buurt van een gevoelig gebouw, zoals een woning, leiden tot een onacceptabele situatie. Hetzelfde geldt voor het ontstaan van risico's in de buurt van een kwetsbaar gebouw. Het voorheen geldende omgevingsrecht kenmerkte zich door een grote variatie aan regelingen, waarbij soms ook effectgerichte regels gericht waren tot bedrijven, terwijl die bedrijven uiteindelijk alleen hun eigen emissies in het brongerichte spoor konden beïnvloeden. De regering heeft ervoor gekozen om de effectgerichte normen stelselmatig vorm te geven als instructieregels over het omgevingsplan. Bij keuzes over functietoedeling van gevoelige of kwetsbare gebouwen wordt zo beter rekening gehouden met de nadelige gevolgen die bestaande bedrijven kunnen veroorzaken, en bij de toedeling van bedrijfsfuncties wordt beter rekening gehouden met de gevolgen voor de omgeving.

Tot slot zijn in dit besluit ook instructieregels opgenomen die concreet beogen de samenhang tussen verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving te borgen. Een goed voorbeeld hiervan is de instructieregel die bepaalt dat bestuursorganen rekening houden met de gevolgen voor de watersystemen bij het nemen van besluiten waarbij functies aan locaties worden toegedeeld.

2.3.8 Hoofdkeuzes met het oog op het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte

Hoofdlijnen

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 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 gehouden wordt met lokale omstandigheden en ontwikkelingen. De mogelijkheden daartoe moeten voor een belangrijk deel geboden worden door de uitvoeringsregelingen van de Omgevingswet.

Zonder flexibiliteit kan onvoldoende rekening gehouden worden met verschillen. Een regel die geldt voor het hele land is soms onvoldoende beschermend in een kwetsbaar gebied, of soms juist te streng. Zonder mogelijkheden voor een flexibele toepassing van de rijksregelgeving kan geen rekening gehouden worden met cumulatie van gevolgen voor de fysieke leefomgeving, noch met de nieuwe innovatieve oplossingen van een bedrijf.

Vormen van bestuurlijke afwegingsruimte in dit besluit

Op hoofdlijnen zijn in dit besluit drie vormen van bestuurlijke afwegingsruimte te onderscheiden. Deze zijn in tabel 2.5 in beeld gebracht en in de volgende secties van deze paragraaf uitgewerkt en geïllustreerd met voorbeelden.

Tabel 2.5 Vormen van bestuurlijke afwegingsruimte

		Bestuurlijke afwegingsruimte in regels voor bestuursorganen
1	Ruimte in de regels	• Meer afwegingsruimte in de formulering van de regels
2	Gebiedsgericht	• Gebiedsgerichte omgevingswaarden op maat • Getrapte instructieregels
3	Specifiek	• Ontheffing van bepaalde instructieregels • Aanvullende bestuurlijke afwegingsruimte voor specifieke situaties

Op de mogelijkheden voor maatwerk die gekoppeld zijn aan algemene rijksregels (in het bijzonder maatwerkregels en maatwerkvoorschriften) en vergunningen (maatwerk bij aanwijzen vergunningplichtige gevallen) wordt ingegaan in de nota's van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Naast deze mogelijkheden kent de Omgevingswet nog de experimenteerregeling (artikel 23.3 van de wet) die buiten de reguliere mogelijkheden om de mogelijkheid biedt om af te wijken van regels voor bijzondere situaties, zoals technische innovaties. Dergelijke experimenten dienen steeds bij te dragen aan het nastreven van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Bij de verplichte evaluatie van het experiment

wordt bezien of wettelijke regelingen, zoals dit besluit, aanpassing vergen.

Het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte is niet voor alle situaties van gelijk belang. Er is rekening gehouden met wensen van verschillende decentrale overheden: bij eenvoudige opgaven heeft een gemeente vaak vooral behoefte aan heldere, eenvoudige regels. Gemeenten zoeken juist afwegingsruimte voor hun complexe gebiedsopgaven. Bij het formuleren van deze afwegingsruimte is gericht gezocht naar zo objectief mogelijke formuleringen en een zodanige omschrijving dat de rechter slechts marginaal hoeft te toetsen.

Ruimte in de regels

De wetten en uitvoeringsregelingen van het oude omgevingsrecht stelden vele inhoudelijke eisen, voorwaarden of beperkingen aan de bevoegdheidsuitoefening van bestuursorganen. Bij de vaststelling van de instructieregels in dit besluit zijn deze regels zorgvuldig bezien op mogelijkheden om aan bestuursorganen meer zelfstandige discretionaire ruimte te bieden. Dit is gedaan op diverse manieren:

- De afwegingsruimte is praktisch verbeterd door deze op inzichtelijke wijze te ordenen en te ontsluiten. Zo zijn bijvoorbeeld regelingen voor uitzonderlijke situaties direct vermeld bij de regels voor reguliere gevallen en niet, zoals voorheen, in bijzondere wetten zoals de Crisis- en herstelwet en de Interimwet stad-en-milieubenadering.
- De formulering van de regels is bezien. Hierbij is gebruik gemaakt van de drie basistypen van doorwerkingsconstructies die in paragraaf 2.3.2.3 van deze toelichting zijn beschreven. Deze geven de verschillende niveaus van juridische zwaarte in de formulering van een beslisregel. De bestaande formuleringen zijn langs deze basistypen gelegd, waarbij is gezocht naar de lichtste geschikte vorm die past bij het te beschermen belang. Het bevoegd gezag en ook de bestuursrechter weten daardoor ook beter hoe zwaar een instructieregel ‘weegt’ in de besluitvorming.
- Individuele besluiten zijn waar mogelijk losgekoppeld van de resultaatsverplichting (zie ook paragraaf 2.3.3 van deze toelichting, sectie ‘Doorwerking van rijksomgevingswaarden naar besluitvorming’, en paragraaf 8.1.6.1 van deze toelichting over het omgevingsplan en luchtkwaliteit).
- Bezien is of uitzonderingen gemaakt kunnen worden op de hoofdregel. Zo is de regel dat voormalige bedrijfswoningen niet beschermd hoeven te worden tegen de gevolgen van het bedrijf waarvan ze deel uitmaakten verbreed van alleen plattelandswoningen naar een groter aantal typen voormalige bedrijfswoningen (later in deze paragraaf wordt dit nader toegelicht).
- Bekeken is welke regels kunnen vervallen. Dit besluit bevat bijvoorbeeld niet, zoals voorheen, de regel dat ligging van een beperkingengebied voor een primaire waterkering moet worden aangegeven in het omgevingsplan (zie paragraaf 8.1.5.3 van deze toelichting).

De mogelijkheden om meer discretionaire ruimte te bieden, zijn overigens begrensd als gevolg van de in paragraaf 2.2 van deze toelichting beschreven uitgangspunten en de eerder in dit hoofdstuk gemaakte hoofdkeuzes:

- het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau;
- internationale verdragsverplichtingen, zoals Europese verplichtingen en de verplichtingen van het werelderfgoedverdrag;
- nadelige gevolgen als verhoogde bestuurs- en onderzoekslasten, minder snelle besluitvorming en verminderde voorspelbaarheid van de toepassing van de regels;
- nationale belangen die niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door bestuursorganen van gemeenten of provincies kunnen worden behartigd, in het bijzonder de bescherming van maatschappelijke voorzieningen, zoals de hoofdinfrastructuur, primaire waterkeringen en voorzieningen voor de nationale veiligheid en defensie.

Gegeven deze kaders en de kaders van het geldende beleid bleken er binnen de reikwijdte van dit besluit slechts zeer beperkt mogelijkheden voor het loslaten van onderwerpen waarop het Rijk stuurt. Alleen de gedetailleerde rijkssturing op het beoordelen van de gevolgen van emissies van ammoniak door veehouderijen voor verzuring gevoelige gebieden is losgelaten en de verantwoordelijkheid is bij de provincies belegd, in aansluiting op hun taken op natuurgebied (zie paragraaf 11.6.2, sectie ‘Ammoniak bij veehouderijen’). Wel zijn zoals beschreven mogelijkheden benut om de afwegingsruimte meer bij het decentrale bestuur te leggen en beter te integreren in de reguliere besluitvormingstrajecten.

Gebiedsgericht maatwerk

Gebiedsgericht maatwerk door overheden, in het bijzonder gemeenten, is de kern van de bestuurlijke besluitvorming onder de Omgevingswet. Dit besluit stelt randvoorwaarden aan de besluitvorming, maar binnen die randvoorwaarden kan een bestuursorgaan zelf bepalen welke ruimte er is voor activiteiten.

Aanvullend daarop komt gebiedsgericht maatwerk voor in twee gevallen. Op de mogelijkheid voor aanvullende of afwijkende omgevingswaarden is al ingegaan in paragraaf 2.3.3 van deze toelichting, sectie 'Aanvullende omgevingswaarden decentrale overheden'. Daarnaast kiest het Rijk er soms bewust voor om niet zelf gebiedsgerichte instructieregels te stellen, maar de provincies op te dragen om dat te doen (zogenoemde 'getrapte' instructieregels). Op die wijze kan zo goed mogelijk rekening gehouden worden met regionale en lokale omstandigheden. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt voor werelderfgoederen en natuurgebieden (zie de paragrafen 10.3 en 10.4 van deze toelichting).

Specifiek maatwerk

Hoe zorgvuldig de instructieregels in dit besluit ook zijn vormgegeven, de werkelijkheid is zo gevarieerd dat deze in bijzondere gevallen toch nog knellend kunnen zijn. Bijvoorbeeld bij gebiedsopgaven waar meerdere instructieregels van toepassing zijn die gezamenlijk de ontwikkelmogelijkheden zo beperken dat er geen economisch haalbare mogelijkheden resteren. Met het oog daarop voorziet dit besluit in twee vormen van specifiek maatwerk: de ontheffing van instructieregels en de bepalingen voor aanvullende bestuurlijke afwegingsruimte. Hiermee wordt invulling gegeven aan artikel 2.25, vijfde lid, van de wet, dat voortvloeit uit het amendement-Veldman[32], en aan de aangenomen motie-Veldman[33].

Voor concreet aangewezen instructieregels voor omgevingsplannen en projectbesluiten geeft dit besluit de mogelijkheid dat de Minister van Infrastructuur en Milieu of de in dit besluit aangewezen verantwoordelijke minister een ontheffing kan verlenen. De ontheffing is een nuttig instrument als een instructieregel in heel specifieke gevallen leidt tot een onevenredige belemmering van de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarop de instructieregel betrekking heeft. De ontheffing biedt daarvoor 'een noodventiel'. De mogelijkheid om een ontheffing aan te vragen moet volgens de wet expliciet bij AMvB worden 'aangezet'. Bij de keuze voor welke gevallen die mogelijkheid bij dit besluit geboden zou worden, heeft de regering besloten deze alleen van toepassing te doen zijn op die instructieregels die zijn gesteld met het oog op een nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door bestuursorganen van gemeenten of provincies kan worden behartigd. Het oordeel of het decentrale belang opweegt tegen het nationale belang is in dit geval dus nadrukkelijk voorbehouden aan de minister die belast is met de behartiging van dat nationale belang. Voor welke dat geldt, wordt verder uiteengezet in paragraaf 8.3 van deze toelichting.

Het wettelijke criterium voor verlening van de ontheffing is dat deze alleen wordt verleend 'als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd' (artikel 2.32, vierde lid, van de wet). Daarvan kan sprake zijn als ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving redelijkerwijs niet waren te voorzien. Anders dan onder de Wet ruimtelijke ordening is deze ontheffingsmogelijkheid ook bedoeld voor ontheffingverlening in gevallen die in zijn algemeenheid voorzienbaar zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet.[34] Van een ontheffing kan bijvoorbeeld ook sprake zijn als er door slimme oplossingen voor gezorgd wordt dat een ontwikkeling geen nadelige gevolgen heeft voor het belang achter de instructieregel, hoewel strikt genomen niet aan de regel wordt voldaan.

Niet in alle gevallen is het nodig dat een minister het oordeel velt of het 'noodventiel' benut wordt. Waar de belangen achter een instructieregel vooral lokaal zijn, en internationale verplichtingen daaraan niet in de weg staan, kan aan het decentrale bestuur zelf ruimte gegeven worden om in bijzondere omstandigheden af te wijken van een instructieregel. De ontheffing is dan dus niet nodig. De specifieke vormen van afwegingsruimte zoals die waren geregeld in de Interimwet stad-en-milieubenadering en de Crisis- en herstelwet zijn nu geïntegreerd in de inhoudelijke hoofdstukken van dit besluit. De hoofdstukken voorzien dus in specifieke bepalingen waarbij in bijzondere omstandigheden enkele additionele mogelijkheden voor decentrale overheden geboden worden om op een specifiek gebied afgestemde afwegingen te maken. Deze bepalingen zijn als *ultimum remedium* bedoeld voor situaties waarin de discretionaire bevoegdheden binnen de reguliere beslisregels van dit besluit ontoereikend blijken.

Voormalige bedrijfswoningen

Tot 1 januari 2013 kon zich de situatie voordoen dat een bedrijfswoning bij een agrarisch bedrijf niet bewoond mocht worden door een derde en niet verkocht kon worden aan een derde zonder dat

[32] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 68.
[33] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 117.
[34] In de jaren 2012–2016 zijn door het Rijk zes ontheffingen verleend op grond van de voormalige Wet ruimtelijke ordening.

daarvoor een oplossing bestond. Dan zou 'burgerbewoning' plaats vinden die in strijd was met de agrarische bestemming, zoals vastgelegd in het bestemmingsplan. Tot die genoemde datum kon ook een spanning ontstaan als gevolg van de wet- en regelgeving over geluid en geurhinder die woningen van derden beschermt. Het hield in dat een voormalige bedrijfswoning die nog de planologische status van bedrijfswoning had, maar feitelijk als burgerwoning werd gebruikt, beschermd werd als ware het een burgerwoning, óók tegen bijvoorbeeld geluidhinder afkomstig van het bedrijf waarvan die woning voorheen een onderdeel was. Het gevolg was dat er ofwel strijd ontstond met het bestemmingsplan en het risico bestond dat de (derde-)bewoner alsnog de woning moest verlaten ofwel de bedrijfsvoering van het nabijgelegen agrarisch bedrijf werd beperkt. Ook zou een dergelijke (voormalige) plattelandswoning lastiger verkoopbaar zijn. Met de Wet plattelandswoningen[35], die per 1 januari 2013 in werking is getreden, werd de mogelijkheid gecreëerd om in concrete gevallen een oplossing te bieden voor de dreigende leegstand van agrarische bedrijfswoningen op het moment dat de agrariër zijn bedrijfswoning afsplitste van de agrarische activiteiten. Na een positief besluit van de gemeente kon de woning dan bewoond blijven, ook door derden. Tegelijkertijd werd de agrarische bedrijfsontwikkeling niet belemmerd omdat de voormalige bedrijfswoning als onderdeel van de inrichting werd beschouwd waardoor de desbetreffende milieuregels niet beschermden tegen bedrijfshinder vanaf eigen terrein.

Inmiddels is uit praktijkervaringen naar voren gekomen dat het conflict zich niet alleen op het platteland voordoet, maar ook daarbuiten, zoals op bedrijventerreinen. Ook is gebleken dat voormalige stations- en seinpostwoningen, die tegelijkertijd behoren tot het cultureel erfgoed, niet bewoond konden gaan worden vanwege bijvoorbeeld geluidbelasting. Een vergelijkbare problematiek deed zich voor bij voormalige hotelappartementen, die een permanente woonfunctie krijgen en die last hebben van (spoor-)weglawaai. De verbreding van de voorheen geldende regeling uit de Wet plattelandswoningen, komt in dit besluit tot uitdrukking in artikel 5.62 van dit besluit voor geluid, artikel 5.81 voor trillingen en artikel 5.92 voor geur.[36] Daarin is geregeld dat voor met name 'voormalige bedrijfswoningen' een uitzondering op de regelgeving kan gelden. Elk verzoek om een uitzondering – mensen kunnen er immers vrijwillig voor kiezen om in de buurt van bijvoorbeeld een veehouderij te gaan wonen – zal op zijn eigen merites moeten worden beoordeeld. De belangen van bewoners die er voor kiezen zullen dus een rol moeten spelen bij de vraag of de uitzondering op de woning wordt toegepast. Voor zover het gaat om woningen die last hebben van geluid van spoorwegen en gezoneerde industrieterreinen, zal de discussie plaatsvinden in het kader van het aanvullingsspoor voor geluid.

De uitzonderingen hebben uitsluitend betrekking op de aspecten geur, geluid en trillingen. De uitzonderingen worden geregeld in de instructieregels over het omgevingsplan die betrekking hebben op de belasting met geur, geluid en trillingen van gevoelige gebouwen en locaties die eerder een functionele relatie hadden met een activiteit zoals in de desbetreffende artikelleden nader geduid. In het voorheen geldende recht werd op grond van artikel 1.1a Wabo de mogelijkheid tot het maken van deze uitzonderingen via het ruimtelijke spoor generiek voor voormalige agrarische bedrijfswoningen geregeld. In de Wet geurhinder veehouderij werd de uitzondering geregeld voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een veehouderij. Via de instructieregels in dit besluit kan in het omgevingsplan worden bepaald dat normen voor geur, geluid en trillingen niet van toepassing zijn op gebouwen en locaties die:

- eerder een functionele binding hadden met een agrarisch bedrijf (dit betreft omzetting van de 'Wet plattelandswoningen' naar het stelsel van de Omgevingswet),
- eerder een functionele binding hadden met een activiteit, uitgevoerd op een bedrijventerrein, voor zover dit kan binnen de overige randvoorwaarden en regels, bijvoorbeeld de regels over externe veiligheid,[37]
- als het om geur gaat, ook die gebouwen en locaties die eerder een functionele binding hadden met een zuiveringtechnisch werk, of
- eerder een functionele binding hadden met een activiteit in de horecasector (dit zullen vooral hotelwoningen zijn die buiten steden gelegen zijn).[38]

Zoals opgemerkt wordt zijn deze mogelijkheden in dit besluit nog niet geregeld voor geluidbelasting

[35] Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen), (Stb. 2012, 493). Deze wet zag overigens ook op het aspect dat het planologische regime, en niet langer het feitelijk gebruik, bepalend is voor de bescherming die een gebouw of functie geniet tegen negatieve milieueffecten. De regeling in de Wabo hierover is overgenomen in dit besluit (artikel 8.8, tweede lid).

[36] Deze regeling is in de parlementaire behandeling van de wet expliciet aan de orde geweest, zie *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 30.

[37] Bedrijfswoningen op de 'gezoneerde industrieterreinen' waren onder de Wet geluidhinder al uitgezonderd van bescherming tegen geluidimmissies. Beoogd is die regeling te continueren bij het Aanvullingsbesluit geluid omgevingsrecht.

[38] Ook voormalige bedrijfswoningen bij (niet gezoneerde) havens, voor zover niet liggend aan een gevaarlijke stoffenroute zouden onder omstandigheden in aanmerking kunnen komen. Ook hier geldt dat een specifieke belangenafweging noodzakelijk is en dat niet elke situatie zich ervoor leent om de uitzondering(en) toe te passen.

door spoor- en wegverkeer. De mogelijkheden daartoe worden bezien bij het voorziene Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

De mogelijkheden in dit besluit voor 'voormalige bedrijfswoningen' zijn naast andere vormen van flexibiliteit opgenomen. Hiermee is geen stapeling van flexibiliteit beoogd, maar eigenstandige afwegingsruimte als zich een specifieke situatie voordoet. Het is dus geen verbijzondering van de reguliere afwegingsruimte en dus van de mogelijkheden van het in paragraaf 8.1.3 beschreven mengpaneel, omdat met de 'voormalige bedrijfswoningen'-regeling de gehele bescherming tegen hinder door geur, trillingen en geluid van bepaalde activiteiten wordt uitgeschakeld, al moet dit wel per aspect worden afgewogen. De uitzondering voor deze voormalige bedrijfswoningen is uitdrukkelijk niet bedoeld voor een complex van bedrijven of voor gebieden in transitie. Voor situaties waarin het niet gaat om de individuele relatie tussen één bedrijf en bijvoorbeeld één woning, zijn andere flexibiliteitsinstrumenten aangewezen. De regeling voor 'voormalige bedrijfswoningen' leent zich daarom niet voor een gebiedaanpak. Uiteraard kan het gemeentebestuur ook overwegen niet de gehele bescherming uit te schakelen, maar bijvoorbeeld een andere geluidwaarde op de gevel toe te kennen dan de standaardwaarde. Anders dan bij toepassing van het mengpaneel gaat het bij de regeling voor de 'voormalige bedrijfswoningen' om een binair instrument met keuze tussen het een of het ander: wel of geen bescherming. Bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan geeft het bevoegd gezag in specifieke situaties aan of een gebouw of locatie functioneel verbonden was met de activiteit die geur-, geluid- of trillinghinder genereert.

In paragraaf 8.1.3 wordt nader ingegaan op de uitwerking van deze regeling.

Voor andere aspecten dan geluid, trillingen en geur zijn geen uitzonderingen geregeld voor voormalige bedrijfswoningen. Dat stuit op Europeesrechtelijke verplichtingen (vooral luchtkwaliteit), of er kan sprake zijn van dusdanige veiligheidsrisico's dat hiervoor geen uitzonderingen gecreëerd worden.[39]

Afwegingsruimte en rechtszekerheid

Een bestuursorgaan heeft bij het toepassen van de Omgevingswet, net als bij andere wettelijke regelingen, ruimte om in concrete gevallen naar eigen inzicht de inhoud van het besluit te bepalen. Het gebruik van deze discretionaire bevoegdheid wordt beheerst door het formele wettelijke kader (niet over de grenzen van de toegekende bevoegdheid) en door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De instructieregels in dit besluit kaderen de discretionaire bevoegdheid van een bestuursorgaan bij het nemen van een beslissing in. Het 'vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte' is niet anders dan een beperking van die inkadering.

Het beginsel van rechtszekerheid is aan de orde bij de vraag hoe een bestuursorgaan gebruik maakt van zijn discretionaire bevoegdheid. In zijn algemeenheid wordt die wijze van aanwending bepaald door de generieke regels voor besluitvorming en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zoals die zijn neergelegd in de Awb. Een bestuursorgaan kan vooraf kenbaar maken hoe het zal omgaan met een discretionaire bevoegdheid, bijvoorbeeld in de vorm van kenbare beleidsdocumenten of beleidsregels, wat bijdraagt aan de rechtszekerheid. Daarnaast blijft het gebruik van de discretionaire bevoegdheid dikwijls aan specifieke regels of voorwaarden gebonden. Zo bepaalt hoofdstuk 8 van dit besluit met het oog op welke belangen omgevingsvergunningen verleend of geweigerd kunnen worden. Op dat punt is er niet meer ruimte dan voorheen.

Het vergroten van de discretionaire ruimte leidt daarmee niet tot een principieel andere of minder rechtszekerheid voor de aanvrager of belanghebbenden. Net als voorheen staat de weg naar de rechter open als de aanvrager of een belanghebbende het niet eens is met het besluit. De rechter zal toetsen of de inhoudelijke en procedurele regels juist zijn toegepast en of de afweging van de betrokken belangen niet zo onevenwichtig is dat het bevoegde bestuursorgaan in redelijkheid niet tot dat besluit had kunnen komen (marginale toetsing).

De balans tussen afwegingsruimte en rechtszekerheid is ook aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling van de wet.[40]

---

[39] Over de plattelandswoningen en luchtkwaliteit is op 7 juli 2015 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 078, nr. 12). Hierin wordt aangegeven dat onderzoek wordt gedaan naar een beperkte verbreding in dit besluit van de Wet plattelandswoningen. De brief verwijst naar een eerdere brief van 27 maart 2015 waarin door de Minister van Infrastructuur en Milieu is ingegaan op de gevolgen van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:236.

[40] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 110–115.

2.3.9 Hoofdkeuzes met het oog op snellere en betere besluitvorming

Hoofdlijnen

Besluitvorming over nieuwe ontwikkelingen verliep onder de voorheen geldende wetgeving soms traag. Voor een deel werd dat veroorzaakt door procedures die per sector verschillend waren en niet op elkaar aansloten. Grote projecten kunnen tientallen tot honderden besluiten vergen. Dit leidde tot onnodige administratieve lasten voor de initiatiefnemer en bestuurlijke lasten bij de overheid. De stelselherziening zorgt voor een meer geïntegreerde besluitvorming, kortere procedures en het verminderen van onderzoekslasten.

Dit besluit draagt bij aan een effectief omgevingsplan dat in diverse opzichten verschilt van het voormalige bestemmingsplan. Vanwege dit nieuwe karakter is een aantal generieke instructieregels die voor bestemmingsplannen nog waren opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening, in het voorliggende besluit niet meer opgenomen. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.2.4 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

Vermindering en versobering van onderzoeksverplichtingen: niet in betekenende mate

Dit besluit draagt ook bij aan het verminderen en versoberen van onderzoeksverplichtingen. Daarmee wordt ook invulling gegeven aan de motie-De Rouwe/Houwers[41]. Het maakt het mogelijk om minder uitvoerig onderzoek te doen bij reguliere en veel voorkomende activiteiten met een beperkt effect op de fysieke leefomgeving. Het gaat dan om de vraag of initiatieven 'in betekenende mate' leiden tot verslechtering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In die afweging kunnen bijvoorbeeld ook de ontwikkelingen die zich in de monitoring van de omgevingswaarden aftekenen worden betrokken. Daaruit kan blijken dat een initiatief mogelijk gemaakt kan worden zonder dat nader onderzoek noodzakelijk is. Een dergelijke aanpak werd al toegepast bij het onderwerp luchtkwaliteit voor de besluitvorming over projecten. Deze aanpak wordt voor luchtkwaliteit gehandhaafd. Dit wordt nader toegelicht in paragraaf 8.1.6.1 van deze toelichting.

Daarnaast is het denken in termen van niet in betekenende mate bijdrage op andere plekken terug te vinden in dit besluit. Voor het archeologisch erfgoed geldt een vrijstelling van onderzoeksverplichtingen voor activiteiten met een oppervlakte van minder dan 100 m^2. De gemeente kan in het omgevingsplan om archeologisch-inhoudelijke redenen een kleinere of grotere oppervlakte vaststellen (zie verder paragraaf 8.1.7.5 van deze toelichting).

Verder heeft de introductie van de schillenbenadering op het terrein van externe veiligheid gezorgd voor een veel kleiner gebied waar de regels voor het groepsrisico gelden (zie paragraaf 8.1.4.1 van deze toelichting). Ook dit is te zien als een vorm van niet in betekenende mate.

Een scherper onderscheid tussen activiteiten die wel en niet in betekenende mate bijdragen aan een bepaalde belasting is een manier om onnodig complexe rekenexercities te beperken. Een andere manier om dit te doen is door te werken met vaste afstanden. Die lijn is in dit besluit doorgetrokken voor het plaatsgebonden risico (artikel 5.10 van dit besluit).

Bij de ontwikkeling van de aanvullingsbesluiten geluid, bodem en natuur zal naar verdere toepassingsmogelijkheden van dit gedachtegoed gekeken worden.

Hergebruik van onderzoeksgegevens

Hergebruik van onderzoeksgegevens bewerkstelligt een breuk met het verleden. Hergebruik van onderzoek dat zich in de praktijk concentreerde rond het opstellen van een bestemmingsplan en het verlenen van omgevingsvergunningen was vaak niet aan de orde. Gegevens uit monitoring waren evenmin beschikbaar of konden niet worden benut voor de onderbouwing van deze besluiten. Bij het opstellen van een nieuw bestemmingsplan richtte een groot deel van het onderzoek zich dan ook op het opnieuw in kaart brengen van bestaande situaties. De actuele stand van zaken van de verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving werd zodoende telkens opnieuw in beeld gebracht.

Veel onderzoeken werden tot op heden uitgevoerd op basis van (driedimensionale) modellen van de fysieke leefomgeving. Na het uitvoeren van dit onderzoek, werden de modellen veelal verwerkt in een rapportage. De modellen waren dan 'platgeslagen' (tweedimensionaal weergegeven) en waren in die vorm niet geschikt voor hergebruik. Het leidde er toe dat de gegevens over de fysieke leefomgeving 'bevroren' werden in rapportages, waardoor waardevolle gegevens voor andere initiatieven onbenut

[41] *Kamerstukken II* 2011/12, 31 953, nr. 45.

bleven. Dit besluit en de digitale ondersteuning daarvan maakt een einde aan de beschreven inefficiënte praktijk en stelt hergebruik van gegevens centraal. Per instructieregel is gekeken of de redactie van de regel aansluit op gegevens waarover de overheid al beschikt, zoals monitoringsgegevens. Onderzoeksgegevens zijn op grond van artikel 16.5 van de wet ten minste twee jaar geldig. De digitale ondersteuning van het stelsel maakt het gemakkelijker om deze gegevens te bewaren, op te vragen en te delen. Dit bevordert het hergebruik van onderzoeksgegevens. Dan kan op projectniveau gebruik gemaakt worden van op planniveau uitgevoerd onderzoek. De juridische borging van het digitale stelsel zal via het voorziene Invoeringsbesluit Omgevingswet in hoofdstuk 11 van het Besluit kwaliteit leefomgeving worden toegevoegd.

Driedimensionale weergave van gegevens van de huidige en toekomstige fysieke leefomgeving kunnen ook goed worden benut voor het organiseren van inspraak. Alle effecten voor de fysieke leefomgeving zijn in die vorm namelijk in één oogopslag te zien.

De beleidscyclus vergroot eveneens het belang van monitoring. Door een actieve beschikbaarstelling van de uit monitoring verkregen gegevens, kunnen onderzoekslasten voor concrete initiatieven eveneens verminderen. Onderzoeks- en monitoringsgegevens kunnen worden hergebruikt bij het wijzigen van een omgevingsplan en het verlenen van omgevingsvergunningen.

3 Doorsnijdende thema's

3.1 Bijdrage van de AMvB's aan het bereiken van de doelen van de wet

De Omgevingswet biedt de grondslag voor het stellen van de regels die nodig zijn om de gevolgen van plaatsgebonden activiteiten voor de fysieke leefomgeving en de mens terug te dringen tot een acceptabel niveau. Die regels worden gesteld door vijf overheidsniveaus: de gemeente, het waterschap, de provincie, het Rijk en de Europese Unie. De regels hebben verschillende gedaanten, waaronder algemene regels, vergunningsvereisten en regels over besluitvorming. Al die regels samen moeten ervoor zorgen dat de 'doelen van de wet' gerealiseerd worden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de bijdrage die dit besluit en de andere AMvB's daaraan leveren.

Beleidsvorming ligt aan de basis van regelgeving

Zoals beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[42] ligt de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving op het laagste geografische schaalniveau bij de burger of een bedrijf. Op grotere schaalniveaus is er sprake van een collectieve, veelal publieke verantwoordelijkheid. Als de overheid wordt aangesproken op opgaven in de fysieke leefomgeving zal zij in eerste instantie beleid ontwikkelen. De centrale plaats daarvoor is de omgevingvisie, waarin een bestuursorgaan de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid beschrijft. Die visie is vormvrij. Naast de inhoudsvereisten die zijn vastgelegd in artikel 3.2 van de wet gelden er twee inhoudelijke normen voor de visie: ten eerste volgt uit artikel 2.1, eerste lid, van de wet dat de visie gericht moet zijn op de doelen van de wet die zijn vastgelegd in artikel 1.3 van de wet en ten tweede moet in de visie rekening gehouden worden met de vier milieubeginselen die zijn vastgelegd in artikel 3.3 van de wet. De wet biedt bewust geen grondslag om in dit besluit nadere inhoudelijke regels te stellen over de omgevingsvisie. De visie is bij uitstek het document waar de verbanden gelegd worden tussen de verschillende doelstellingen van het beleid dat het bestuursorgaan voorstaat.

Een omgevingsvisie gaat over meer dan de instrumenten van de Omgevingswet. In de visie kan ook ingegaan worden op bijvoorbeeld financiële instrumenten en communicatie- of informatie-instrumenten, gerichte inzet van overheidsinvesteringen en afspraken met organisaties, zoals prestatieafspraken met woningcorporaties over de energieprestatie van de bestaande voorraad. Als vanuit de visie gekozen wordt voor ontwikkeling, dan bieden kerninstrumenten van de Omgevingswet, in het bijzonder het projectbesluit, de omgevingsvergunning en de wijziging van het omgevingsplan de mogelijkheid om doortastend en in goede interactie met de omgeving een project of activiteit tot stand te brengen. Maar vaak ook zal de visie elementen bevatten waarvoor nieuwe regelgeving of wijziging van bestaande regelgeving vereist is. Het stellen van regels is in het algemeen slechts nodig als vanuit de visie gekozen wordt voor het beschermen van bepaalde belangen of het realiseren van bepaalde doelstellingen. Alleen het omgevingsplan van de gemeente zal naast beschermende regels meestal ook regels bevatten die gericht zijn op het ontwikkelen van nieuwe functies.

Het Rijk heeft twee sturingsmogelijkheden binnen het stelsel van de Omgevingswet:
- beleids- of beheertaken neerleggen bij gemeenten, waterschappen, provincies of het Rijk zelf;

[42] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 40–42.

- reguleren van activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.

De decentrale bestuursorganen hebben de laatste mogelijkheid ook. De provincie heeft daarnaast de mogelijkheid om de door het Rijk toegedeelde beleids- of beheertaken nader in te vullen.

De volgende sectie gaat in op de beleids- of beheertaken, de daarna volgende secties gaan uitgebreider in op het reguleren van activiteiten.

Wettelijke beleids- en beheertaken

In sommige gevallen hebben doelstellingen van beleid op een 'hoger' bestuursniveau een dusdanig gewicht dat besloten wordt andere bestuursorganen te verplichten om medewerking te verlenen aan het realiseren daarvan. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van normen. Zo wordt op Europees niveau voor waterkwaliteit en luchtkwaliteit een opdracht aan de lidstaten gegeven, vrij vertaald: zorg ervoor dat de kwaliteit binnen de (Europese) normen blijft. Maar de aansturing van beleidsvorming kan ook veel algemener van aard zijn. Zo geeft de EU voor bepaalde onderwerpen een opdracht aan de lidstaten om aandacht te besteden aan een specifiek onderwerp en daarover te rapporteren. Dit geldt bijvoorbeeld voor geluid in agglomeraties, overstromingsrisico's en maritiem beleid. Dit besluit dient ook om dergelijke verplichtingen te implementeren. Nationaal gebeurt de aansturing van beleidsvorming deels door – op wetsniveau – taken bij overheidsorganen te leggen.

De overheid kan, zoals beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[43], ook de verantwoordelijkheid krijgen voor het beheer van enkele collectieve voorzieningen, zoals de meeste wegen en vaarwegen, de riolering en waterzuivering en de waterkeringen. In aansluiting op het vertrouwensbeginsel wordt de kwaliteit daarvan in beginsel niet juridisch door de rijksoverheid aangestuurd. Technische richtlijnen zijn voldoende voor een goed kwaliteitsniveau van deze voorzieningen. De Omgevingswet kent voor één essentiële collectieve voorziening een nationale norm: de veiligheid van de primaire waterkeringen.

De beleidstaken en beheerstaken van de overheden zijn in paragraaf 2.4.1 van de wet al algemeen geduid, maar vergen vaak een nadere concretisering. Die concretisering omvat twee elementen: de nadere taaktoedeling en de inhoudelijke aansturing van de taakuitoefening. Hoofdstuk 2 van het Omgevingsbesluit voorziet in de toedeling van de beheertaak voor de rijkswateren aan het Rijk; de beheertoedeling van de overige wateren gebeurt bij provinciale verordening (dit is geregeld in artikel 2.18, tweede lid, van de wet). Dit besluit regelt vervolgens de inhoudelijke aansturing van de uitoefening van de toegedeelde beleids- en beheertaken.

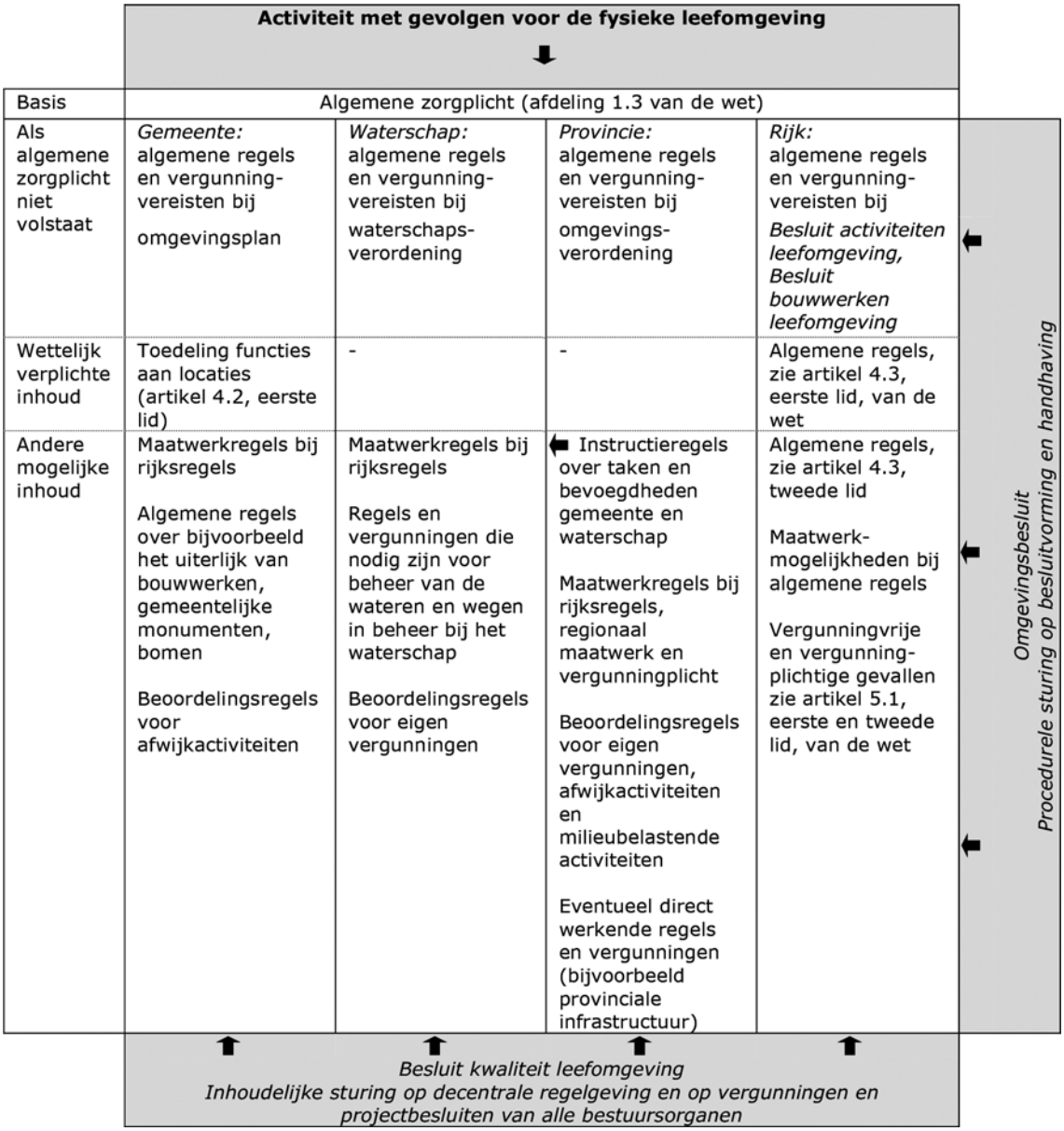
Het reguleren van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving

Het schema dat is weergegeven als figuur 3.1 beschrijft op hoofdlijnen de werking van het wettelijk stelsel bij het reguleren van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Het illustreert de verhouding tussen de vier AMvB's die op grond van de wet vastgesteld zijn en de decentrale regels die krachtens diezelfde wet vastgesteld zullen worden.

In het schema staat de activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving bovenaan. De vier kolommen representeren de vier overheden die op grond van de Omgevingswet burgerbindende regels stellen over de fysieke leefomgeving. In die kolommen bevinden zich de wijzen waarop de overheden die activiteit direct reguleren: met algemene regels en vergunningvereisten. Van die regels is een deel verplicht op grond van de wet, maar de AMvB's bevatten ook onverplichte elementen en dat zal ook gelden de decentrale regelgeving. Het onderhavige Besluit kwaliteit leefomgeving staat onderaan in het schema: het reguleert niet direct de activiteiten van burgers en bedrijven, maar grijpt aan op de algemene regels van decentrale bestuursorganen en op de beschikkingen. Het Omgevingsbesluit reguleert ook niet direct de activiteiten, maar legt procedures en bevoegdheden vast die noodzakelijk zijn voor de besluitvorming en de handhaving van de regels over activiteiten.

[43] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 42.

Figuur 3.1. Plaats van de AMvB's bij het reguleren van activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving.



Het vertrekpunt in het schema is dat degene die een activiteit verricht zich moet houden aan de algemene zorgplicht. Hij moet nadelige gevolgen van zijn activiteit voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk voorkomen, beperken, ongedaan maken, of de activiteit nalaten als de gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt. Desondanks blijken de cumulatieve gevolgen van activiteiten vaak te leiden tot gevolgen voor de fysieke leefomgeving die maatschappelijk onacceptabel geacht wordt. Dan kan, zoals zojuist beschreven, een beleidsproces op gang komen waarna democratisch wordt besloten dat de overheid overgaat tot het stellen van regels over activiteiten. Conform het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' waarop in paragraaf 2.3.2 al is ingegaan, zal dat vaak regelgeving van de gemeente of het waterschap zijn. Het omgevingsplan krijgt hierbij een nog nadrukkelijker plaats dan het bestemmingsplan al had. Maar soms, in het bijzonder als een probleem zich manifesteert op een groter schaalniveau of zich op tal van plaatsen vergelijkbare problemen voordoen, kan ook de provincie of het Rijk met toepassing van het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel tot regelgeving over activiteiten overgaan. Voor zover het Rijk tot regelgeving over activiteiten overgaat zijn die regels gebundeld in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het totaal van de algemene zorgplicht, de regels van de decentrale overheden en die van het Rijk is nodig om de gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving te beheersen.

Soms is voor de optimale regulering van activiteiten een combinatie van regels van verschillende overheden nodig. De regels in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken

leefomgeving zijn gesteld als minimumregel voor de individuele activiteit vanuit het landelijk perspectief. De regels zijn niet afgestemd op de specifieke lokale situatie of het lokale beleid. Het omgevingsplan van de gemeente moet borgen dat de individuele activiteiten ook in hun samenhang leiden tot een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Dit wordt in het omgevingsplan deels geborgd via de toedeling van functies aan locaties en daarbij te stellen regels. De algemene rijksregels bepalen immers wel hoe een activiteit verricht mag worden, maar niet waar die verricht mag worden. Ook kunnen gemeenten voor een deel van de algemene regels maatwerkregels stellen – dat zijn aanvullende of afwijkende regels over de wijze waarop een activiteit verricht mag worden – om zo beter aan te sluiten op lokale omstandigheden of lokaal beleid.

Voorliggend Besluit kwaliteit leefomgeving reguleert niet direct de activiteiten, maar speelt indirect een belangrijke rol. Het stuurt op de inhoud van de decentrale regelgeving, op beslissingen over de vergunningen die het Rijk instelt en op beslissingen over projectbesluiten. Zowel de regels in dit besluit als de regels in het Omgevingsbesluit kunnen worden aangevuld in de decentrale regelgeving. Zo kunnen decentrale overheden beoordelingsregels stellen over aanvragen over vergunningplichten die zij zelf hebben ingesteld, kunnen provincies instructieregels stellen over taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen en kunnen decentrale overheden in beperkte mate nadere procedurele regels stellen voor de vergunningen die zij instellen.

De rol van dit besluit bij beslissingen

De algemene regels, vergunningen, beleids- en beheertaken samen moeten ervoor zorgen dat de ‘doelen van de wet’ gerealiseerd worden. Artikel 2.1, eerste lid, van de wet regelt daarom dat een bestuursorgaan zijn taken of bevoegdheden uitoefent met het oog op de doelen van de wet, die zijn vastgelegd in artikel 1.3 van de wet. Deze doelen krijgen daarmee hun uitwerking in concrete besluiten, zoals het wijzigen van een omgevingsplan. De onderdelen a en b van artikel 1.3, ‘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’ zullen in onderlinge samenhang beschouwd en afgewogen moeten worden. Dit is een bestuurlijke weging.

Dit besluit vervangt die algemene opdracht van artikel 2.1, eerste lid, van de wet niet. Wel bevat het randvoorwaarden waarbinnen die algemene opdracht uitgevoerd moet worden door de decentrale bestuursorganen en de uitvoerende bestuursorganen van het Rijk. Die randvoorwaarden zorgen ervoor dat belangen die het lokale of regionale niveau overstijgen, en daardoor aanleiding hebben gegeven voor beleidsvorming op nationaal, Europees of internationaal niveau, doorwerken in de uitoefening van taken en bevoegdheden van bestuursorganen. Enkele onderwerpen, waaronder bodem en natuur, zijn overigens in dit besluit nog slechts beperkt uitgewerkt en zullen via aanvullingsbesluiten een volwaardige plaats krijgen.

De bestuursorganen wegen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden ook belangen af waarover in dit besluit geen regels zijn gesteld, maar die wel van groot belang zijn voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zonder volledigheid te willen betrachten kunnen bijvoorbeeld de stedenbouwkundige kwaliteit, de landschappelijke kwaliteit, het voorzieningenniveau, klimaatbestendigheid, de decentrale infrastructuur en de recreatieve infrastructuur genoemd worden. Artikel 3:4 Awb vereist dat dergelijke belangen, als ze rechtstreeks bij het besluit betrokken zijn, meegewogen worden bij bevoegdheidsuitoefening. Maar deze belangen geven in beginsel geen aanleiding voor het stellen van randvoorwaarden op nationaal niveau. Het is dus aan de decentrale overheden zelf om te bepalen of ze daarvoor regels stellen. In het bijzonder de omgevingsplannen zijn daarbij belangrijk. De omgevingsplannen van alle gemeenten samen zullen in belangrijke mate bepalen hoe de kwaliteit van de fysieke leefomgeving zich in Nederland gaat ontwikkelen. Tal van onderwerpen worden nu door gemeenten geregeld zonder dat daartoe een directe wettelijke verplichting bestaat, zoals parkeren, bezonning, windhinder, stedelijk groen en de kwaliteit van de openbare ruimte. De verwachting is dat dit gecontinueerd zal worden onder de Omgevingswet.

Verder blijft het ook voor de onderwerpen die wel in dit besluit geregeld worden vaak nodig een belangenafweging te maken, binnen de gestelde randvoorwaarden. Op veel locaties is op dit moment sprake van een hoger kwaliteitsniveau dan het minimaal vereiste. Vaak zal het ook wenselijk zijn dit te behouden. De belangenafweging bij decentrale overheden kan daarom leiden tot het stellen van strengere regels. Die kunnen bijvoorbeeld de vorm krijgen van aanvullende of afwijkende (strengere) omgevingswaarden of maatwerkregels. Op veel andere locaties, zoals gebieden met veel bedrijvigheid of intensieve verkeersstromen, zal het overigens een opgave zijn om aan de randvoorwaarden te voldoen. Dan kan het wenselijk zijn om binnen de randvoorwaarden te kiezen voor het verdelen van de gebruiksruimte die binnen de randvoorwaarde bestaat. Het omgevingsplan biedt daarvoor ook mogelijkheden (zie paragraaf 3.3 van deze toelichting). In heel specifieke situaties – bijvoorbeeld hoogstedelijke transformaties – kan het normaliter vereiste niveau soms redelijkerwijs niet worden

bereikt. Als de randvoorwaarden zo uitpakken dat zij een doelmatig beheer, gebruik of ontwikkeling van de fysieke leefomgeving redelijkerwijs onmogelijk maken, zal dit leiden tot verwaarloosde gebieden en daardoor uiteindelijk niet ten goede komen aan de veiligheid, gezondheid en omgevingskwaliteit. In dergelijke gevallen kan dan ook, mits goed gemotiveerd en binnen de Europese kaders, afgeweken worden van een aantal normen (hierop is eerder al ingegaan in paragraaf 2.3.8 van deze toelichting).

Artikel 1.3 bepaalt ook dat de wet is gericht op de doelen onder a en b 'in onderlinge samenhang'. Het gaat daarbij niet alleen om de twee – abstracte – doelen maar ook om de samenhang tussen de specifieke doelstellingen en de regels die gesteld worden. Het gaat erom, zoals beschreven in paragraaf 2.1.1 van deze toelichting, om niet langer de verschillende doelstellingen van het beleid centraal te stellen, maar juist de initiatieven van bedrijven, burgers en overheden die bij hun uitwerking te maken krijgen met die doelstellingen. Dit betekent overigens niet dat bestuursorganen de specifieke doelstellingen en daaruit voortvloeiende randvoorwaarden met elkaar moeten laten vervloeien. Dat zou leiden tot abstracties die noch de initiatiefnemer, noch de uitvoerende ambtelijke diensten, noch de fysieke leefomgeving voordeel brengen. Wat wel van belang is dat een bestuursorgaan de doelstellingen van zijn beleid eenduidig beschrijft en de verbanden tussen doelstellingen, opgaven en voorgenomen ontwikkelingen ziet. De omgevingsvisie neemt daarbij een belangrijke plaats in.

Dit besluit kadert dus de uitoefening van bevoegdheden in, maar neemt niet de plaats in van een goede belangenafweging door het bestuursorgaan dat een beslissing neemt. In de volgende paragraaf zal voor enkele centrale belangen, die ook deel uitmaken van de doelen van de wet, nader worden ingegaan op de wijze waarop een bestuursorgaan die belangenafweging kan maken.

3.2 Veiligheid, gezondheid, omgevingskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit

3.2.1 Veiligheid

Een van de maatschappelijke doelen van de wet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht heeft een belangrijke functie bij het voorkomen van ongewone voorvallen en rampen en van de gevolgen daarvan. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om externe veiligheid, veiligheid tegen overstromingen, brandveiligheid, verkeersveiligheid van de infrastructuur en constructieve veiligheid. Aan de start van de beleidscyclus, bij het formuleren van de omgevingsvisie, dienen gemeente, provincie en het Rijk het belang van een veilige fysieke leefomgeving mee te wegen. Het is van belang dat daarbij de veiligheidsregio's als deskundigen en adviseurs worden betrokken. De Wet veiligheidsregio's draagt de veiligheidsregio op om de gemeenten te adviseren over risico's van branden, rampen en crises. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld de Wet veiligheidsregio's hiervoor nog aan te scherpen. De veiligheidsregio richt zich daarbij op het in beeld brengen van de risico's, onder andere door het opstellen van regionale risicoprofielen en het zoeken naar maatregelen. Het beleidsplan van de veiligheidsregio geeft een beschrijving van de omvang van de adviesfunctie en kan daarbij criteria aanleggen voor het al dan niet betrekken van de veiligheidsregio bij het wijzigen van een omgevingsplan. Ook bevat het beleidsplan een beschrijving van de wijze waarop gemeenten de veiligheidsregio in de gelegenheid stellen haar adviesfunctie uit te oefenen met betrekking tot in ieder geval omgevingsplannen. Het beleid in de omgevingsvisie vormt het kader voor de decentrale regels die in de uitvoeringsfase gesteld worden in het omgevingsplan. Daarnaast kunnen andere niet-wettelijke instrumenten of uitwerking van andere wettelijke kaders terecht komen in de omgevingsvisie zoals de uitwerking van verplichtingen van de Wet veiligheidsregio's over voorlichting en informatieverstrekking bij rampen en doelstellingen op het gebied van verkeersveiligheid.

In dit besluit zijn voor het aspect veiligheid instructieregels voor het omgevingsplan opgenomen over bijvoorbeeld rampenbestrijding en externe veiligheid. Daarnaast zijn in dit besluit beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen opgenomen, die zijn gesteld vanuit het oogmerk van bescherming van de fysieke leefomgeving tegen externe veiligheidsrisico's.

3.2.2 Gezondheid

Eén van de doelen van de Omgevingswet is het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving. Het RIVM schat[44] dat 6% van de totale ziektelast wordt veroorzaakt door blootstelling aan fysieke omgevingsfactoren. Dit komt in belangrijke mate door blootstelling aan fijn stof en geluid. Andere factoren zijn roken (13%), eetgewoonten (zout, cholesterol, enzovoort, circa

[44] Volksgezondheid Toekomst Verkenning, RIVM, 2014.

8%), overgewicht (5%) en arbeidsomstandigheden (5%). Circa 40% van de totale ziektelast kan niet aan berekenbare oorzaken gerelateerd worden.

De wet voorziet in verschillende instrumenten om belangen, waaronder die van gezondheid, integraal af te wegen met andere belangen. Hieronder wordt toegelicht hoe de verschillende instrumenten worden ingezet met het oog op het bereiken en in standhouden van een gezonde fysieke leefomgeving.

Rijksomgevingswaarden, instructieregels en beoordelingsregels

Het Rijk stelt met omgevingwaarden, instructieregels en beoordelingsregels doelen voor en grenzen aan de maximale blootstelling aan bijvoorbeeld lucht- en waterverontreiniging en geluidbelasting. Deze omgevingswaarden en regels dienen (ook) ter bescherming van de gezondheid. Hierbij gaat het in het bijzonder om de omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit en de waterkwaliteit (afdeling 2.2 van dit besluit) en de instructieregels die de mate van belasting van gevoelige gebouwen en locaties door geluid en geur regelen (die gedeeltelijk in paragraaf 5.1.4 van dit besluit zijn opgenomen en gedeeltelijk via een aanvullingsbesluit aan het Besluit kwaliteit leefomgeving toegevoegd zullen worden). De rijksomgevingswaarden voor lucht- en waterkwaliteit sluiten aan bij de Europeesrechtelijke verplichtingen op dit punt. Ook de beoordelingsregels voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteit voorzien in regels ter bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens. Onder het begrip 'milieuverontreiniging' valt conform de richtlijn industriële emissies ook de aantasting van de gezondheid van de mens. Daarmee is gewaarborgd dat de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit geweigerd moet worden als niet is geborgd dat alle passende preventieve maatregelen tegen de aantasting van de gezondheid getroffen worden. Ook is in dit besluit expliciet bepaald dat de beoordelingsregels ook 'het beschermen van de gezondheid' als oogmerk hebben (zie verder paragraaf 11.6.1.2 van deze toelichting).

Omgevingsvisie

De omgevingsvisie wordt door gemeenten, provincies en Rijk vastgesteld. Het is een politiek-bestuurlijk document dat het beleid voor de fysieke leefomgeving integraal omschrijft. Integraal beleid voor de fysieke leefomgeving betekent dat ook aandacht moet worden besteed aan het aspect gezondheid. Het bestuursorgaan is vrij in de wijze waarop de omgevingsvisie wordt ingevuld. Dit besluit bevat daarover geen regels. De wet geeft wel aan dat in de omgevingsvisie rekening moet gehouden worden met de milieubeginselen (artikel 3.3 van de wet). De omgevingsvisie is de eerste stap in de beleidscyclus waarbij het bestuur aangeeft welke doelen zij heeft en hoe zij deze doelen wil realiseren. Door vooraf het kader voor gezondheid aan te geven en helder te maken wanneer dit kader relevant is kunnen motiveringsverplichtingen bij concrete besluiten worden beperkt. Er hoeft dan niet bij elk individueel besluit apart een afweging gemaakt te worden, die heeft al plaatsgevonden in het brede kader van de omgevingsvisie. Dit kan de bestuurlijke lasten en de onderzoekslasten voor concrete projecten beperken.

Omgevingsplan en omgevingsverordening

Het omgevingsplan voorziet in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, op basis van een integrale belangenafweging. De omgevingsverordening is het instrument van het provinciebestuur om regels te stellen over de fysieke leefomgeving.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties brengt met zich mee dat alle belangen worden afgewogen met het oog op een van de doelen van de wet: 'het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'. Gezondheid is één van die mee te wegen belangen. Door het amendement-Smaling[45] is dit voor omgevingsplannen nog eens extra benadrukt in artikel 2.1, vierde lid, van de wet.

De Omgevingswet is onder meer gericht op het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving. Naast bescherming van de gezondheid omvat dit ook gezondheidsbevordering. De inrichting van de fysieke leefomgeving van een wijk, dorp of stad kan positieve gevolgen voor de gezondheid hebben, bijvoorbeeld door aanwezigheid van groen, stilte of water en via een bijdrage aan sociale cohesie. De inrichting van de fysieke leefomgeving kan effect hebben op het lopen, fietsen, sporten en spelen, maar ook op het elkaar ontmoeten van bewoners. Op maat gerichte maatregelen zijn afhankelijk van samenstelling van buurten en lokale behoefte zoals de leeftijdopbouw, de sociale samenstelling en economische krimp of groei. Gedacht kan worden aan speelplekken, parken met bankjes en stadstuinbouw. Ook door recreatieve netwerken, zoals wandel- en fietspaden, in stand te

[45] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 150.

houden of te ontwikkelen kan een positieve bijdrage aan een gezonde fysieke leefomgeving gegeven worden. Het RIVM, GGD GHOR Nederland en verschillende steden hebben hiervoor al voorbeelden uitgewerkt en projecten gestart, zoals het loket Gezond Leven, de Slimme en gezonde stad en voorbeeldprojecten van Nu al eenvoudig beter zoals in Utrecht en Gelderland.

Er zijn nog meer factoren die de gezondheid op een locatie kunnen beïnvloeden, bijvoorbeeld hittestress, maar ook plaagdieren. Met de inrichting van een gebied kan met dit soort factoren rekening gehouden worden. Zo kunnen plaagdieren kunnen onder meer bestreden worden door een gebied roofvogelvriendelijk te maken en daarmee natuurlijke vijanden te promoten (dat kan via het plaatsen van nestgelegenheid, kasten, ooievaarsplanken of hoge bomen).

Om de eigen ambitie van een gezonde fysieke leefomgeving te behouden of bereiken kan het bevoegd gezag in het omgevingsplan nadere regels opnemen. Het kan hierbij gaan om bijvoorbeeld een decentrale omgevingswaarde, maatregelen uit programma's of maatwerkregels. Onder de voormalige Wet op de ruimtelijke ordening kon het belang van gezondheid worden meegewogen als onderdeel van een 'aanvaardbaar woon- en leefklimaat'. Bij ruimtelijke ordening kon het aspect gezondheid dus al worden betrokken in de overwegingen. Onder de Omgevingswet is er een bredere belangenafweging waar alle belangen, inclusief gezondheid, worden meegewogen. Via randvoorwaarden aan ontwikkelingen of lokale normen kan direct gestuurd worden op alle belangrijke leefmilieukwaliteiten.

Zoals hierboven aangegeven geeft het Rijk al randvoorwaarden zoals omgevingswaarden en instructieregels en preventieve maatregelen waar in ieder geval aan moet worden voldaan voor de bescherming van de gezondheid.

Er kunnen zich bijzondere situaties voordoen waarbij op een bepaalde locatie sprake is van meerdere bronnen die samen en gelijktijdig de fysieke leefomgeving belasten met dezelfde of te onderscheiden soorten van immissies. Mogelijk voldoet elke bron op zichzelf genomen aan de wettelijke vereisten, maar bij elkaar kan er dan door de cumulatie de vraag opkomen of er nog wel sprake is van een gezond woon- en leefklimaat. Dergelijke situaties zijn nagenoeg altijd bekend bij de gemeente. Het is dan vanzelfsprekend dat de gemeente voor dergelijke situaties een beleidsmatige aanpak formuleert, desgewenst ook in de omgevingsvisie verwoordt, op welke wijze die overbelasting wordt teruggedrongen. De Omgevingswet biedt de gemeente uiteenlopende mogelijkheden om die overbelasting terug te dringen.

In gevallen waarin de overheid in dergelijke situaties een project wil realiseren zullen bij de milieueffectrapportage de mogelijke nadelige gevolgen voor het milieu van dat project – en daarmee ook de mogelijke nadelige effecten voor gezondheid – en de verhouding daarvan met de andere bestaande bronnen worden meegenomen. Om onderzoekslasten niet onnodig te verzwaren zal het bevoegd gezag cumulatie alleen onderzoeken als de inschatting is dat het inderdaad relevant is. Bij bijvoorbeeld veehouderijen zullen het gezondheidsbelang en cumulatie vaak een rol spelen, terwijl deze belangen niet relevant zijn bij de bouw van een fietsenstalling. Het omgevingsplan bevat, net als nu, generieke voorschriften. Het plan heeft dan ook geen betrekking op de individuele gezondheidssituatie van een individuele bewoner.

In de praktijk blijkt dat er meer ruimte ontstaat voor innovatieve oplossingen wanneer gevolgen voor de fysieke leefomgeving, waaronder op grond van artikel 1.2 van de wet ook gevolgen voor de gezondheid van de mens gerekend worden, vroegtijdig in het planproces worden onderzocht en beoordeeld. Een tijdige afweging en een integrale aanpak bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan helpt daarbij. Zowel financiële als procesmatige zijn oplossingen vaak niet meer haalbaar als het plan al min of meer vaststaat.

Deskundigheid overige wetgeving en instrumenten

Voor de beoordeling van het gezondheidsbelang is het nodig de relevante informatie te hebben en te duiden. Een goede betrokkenheid van de eigen deskundigen van de gemeente, namelijk de gemeentelijke gezondheidsdienst, helpt daarbij. Het blijft onder de Omgevingswet van belang deze deskundigen te betrekken bij de voorbereiding van het besluit, al is deze advisering niet verplicht gesteld.

Van belang voor gemeentelijke gezondheidstaken is dat, behalve aan de Omgevingswet, ook aan de Wet publieke gezondheid moet worden voldaan. Deze wet verplicht verantwoordelijke besturen om gezondheidsaspecten te betrekken bij besluiten op het terrein van de fysieke leefomgeving (artikel 2, tweede lid, onder c, van de Wet publieke gezondheid). Om te komen tot een goede afweging kan het college van burgemeester en wethouders daarbij op grond van artikel 16 van de Wet publieke gezondheid advies vragen aan de gemeentelijke gezondheidsdienst.

Om te komen tot een goede beoordeling van het gezondheidsbelang kan gebruik gemaakt worden van

verschillende ondersteunende afwegingskaders en instrumenten. Het gebruik van deze instrumenten is vrijwillig en wordt niet in dit besluit verplicht gesteld.

Welk afwegingskader of instrument geschikt is, is afhankelijk van het schaalniveau en de planfase. Ook hangt dit af van het doel waarvoor gevolgen voor de gezondheid in beeld gebracht worden, het type besluit en de beschikbare gegevens. Voor beleidsvorming zal meer gebruik gemaakt worden van afwegingskaders en maatschappelijke kosten baten analyses. Grote projecten zoals het aanleggen van wegen zijn meestal al mer-plichtig en dan moeten indien relevant de effecten op gezondheid worden meegenomen. Dit kan in een planfase zijn, maar ook bij de beslissing over een project of besluit. In een dergelijk geval is het effect op gezondheid al onderzocht. Bij de omgevingsvergunning voor het kappen van een boom of het bouwen van een dakkapel zal het gezondheidsaspect niet relevant zijn. Een van de instrumenten die gebruikt kan worden bij de vormgeving van een omgevingsplan of de wijziging van een groter deel van het omgevingsplan, zoals een woonwijk, is de gezondheidseffects-creening bij ruimtelijke beslissingen (GES). Ook ontwikkelt het RIVM een indicator die gezondheidseffecten kan vergelijken en optellen op geografische schaal, de zogenoemde milieugezondheidrisico-indicator (MGR). De MGR is een instrument voor toepassing bij beslissing over de fysieke leefomgeving met gevolgen voor de gezondheid. In de motie-Albert de Vries[46] is gevraagd om de verdere ontwikkeling van de MGR krachtig te ondersteunen, zodat een breed en gebruiksvriendelijk instrument ontstaat, waarmee gemeenten gezondheidsrisico's beter kunnen meenemen in hun besluitvorming. Ook in de milieueffectrapportage (mer) komen in voorkomende gevallen gezondheidseffecten aan bod. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft daarom op basis van *best practices* een handreiking voor gezondheid in de mer gemaakt. Deze handreiking kan breder gebruikt worden dan voor onderzoek in verband met de mer, dus ook voor omgevingsplannen waarvoor geen mer doorlopen hoeft te worden. In de handreiking wordt onder andere de MGR genoemd. Deskundigen zoals die van de gemeentelijke gezondheidsdienst kunnen aangeven of en ook welk instrument bruikbaar is.

Toepassen van voorzorg met het oog op gezondheid

Op grond van artikel 3.3 van de wet wordt in een omgevingsvisie onder meer rekening gehouden met het voorzorgbeginsel. 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. Deze paragraaf is alleen gericht op de beslisruimte van het bevoegd gezag om in kader van voorzorg maatregelen te nemen. In paragraaf 17.3.2 wordt aangegeven hoe het voorzorgbeginsel is meegewogen in EU-richtlijnen en in dit besluit.

In de praktijk kunnen er nieuwe ontwikkelingen zijn die mogelijk wezenlijke risico's kunnen hebben voor de gezondheid, zonder dat die risico's en de omvang ervan wetenschappelijk goed kunnen worden onderbouwd. Dit speelt al jaren bij elektromagnetische velden, maar ook bij bijvoorbeeld bepaalde zoönosen (ziekten die van dier op mens worden overgedragen) en bij de introductie van nieuwe stoffen.

Bij het opstellen en ontwikkelen van normen (instructieregels/omgevingswaarden) is al op EU- of rijksniveau rekening gehouden met voorzorg. In deze passage wordt hier alleen gedoeld op niet-genormeerde risico's; het gaat dus niet om risico's van blootstelling onder de norm (zoals onder de omgevingswaarde), waarop eerder in deze paragraaf is ingegaan (cumulatie).

Uit artikel 3.3 van de wet volgt dat het bevoegde bestuursorgaan in de omgevingsvisie rekening moet houden met het voorzorgbeginsel. De wet geeft dus opdracht het voorzorgbeginsel af te wegen ten opzichte van de andere belangen. Het bevoegd gezag geeft naar eigen oordeel aan hoe het omgaat met onzekere risico's en hoe relevant dergelijke risico's zijn in zijn grondgebied. Daarnaast kan het aangeven welke preventieve maatregelen het overweegt. Hierbij weegt het bestuursorgaan zowel de belangen van de initiatiefnemer als de belangen van bescherming op gezondheid.

Omdat er sprake is van onzekere en niet-genormeerde risico's moet het toepassen van voorzorg goed gemotiveerd worden. De EU-mededeling over voorzorg[47] geldt als leidraad voor de motivering; aan die eisen moet bij het toepassen van voorzorg ten minste voldaan worden. De volgende hoofdpunten van de EU-mededeling zijn van belang:

- er is pas reden om voorzorg toe te passen als er wetenschappelijke aanwijzingen zijn dat ontwikkelingen/activiteiten effecten hebben met wezenlijke gevolgen voor de gezondheid;

[46] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 123.
[47] Mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM(2000) 1 definitief.

- er is een onderbouwde motivering van het bestaan en de omvang/ernst van het risico en van de effecten en de effectiviteit van maatregelen;
- maatregelen mogen bij toepassing niet leiden tot discriminatie;
- de maatregelen/voorschriften moeten effectief en proportioneel zijn, in verhouding staan tot het gekozen beschermingsniveau en samen hangen met eerdere soortgelijke maatregelen;
- resultaten van onderzoek kunnen leiden tot herziening van de maatregelen.

Het vereiste van *wetenschappelijke aanwijzingen* betekent dat er voor de overheid beschikbare informatie is, maar dat deze informatie onvoldoende is voor een volledige risico-evaluatie waardoor de wetenschap geen of onvoldoende uitsluitsel geeft om de effecten van een risico aan te tonen. Deze wetenschappelijke aanwijzingen en de onderbouwde toetsing zijn beter te motiveren als deze informatie afkomstig is van een onafhankelijke deskundige. Dit kan een gerenommeerd, onafhankelijk Nederlands onderzoeksinstituut zijn, zoals het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Nederlands instituut voor onderzoek van de gezondheidszorg of het Institute for Risk Assessment Sciences. De gemeentelijke gezondheidsdienst heeft een belangrijke rol bij de vertaling van wetenschappelijke kennis naar maatschappelijke toepassing en ook in de communicatie aan het publiek hierover.

Met *in verhouding staan* wordt bedoeld dat de maatregelen op het gekozen beschermingsniveau moeten worden afgestemd. Dit betekent dat de doorwerking van voorzorgbeginsel niet alleen leidt tot 'groen licht' of 'rood licht'. Bij ontwikkelingen met onzekere risico's kan onder voorwaarden toestemming worden verleend, in plaats van het zekerheidshalve uitsluiten van een ontwikkeling. Dit is van belang om zo innovatie niet tegen te gaan. Voorschriften hierover kunnen ook extra onderzoek betreffen. Daarbij moeten de maatregelen proportioneel zijn en wordt rekening gehouden met de draagkracht van de betrokkene. Dit houdt in dat maatregelen niet alleen moeten worden afgestemd op het beschermingsniveau, maar ook in verhouding moeten staan tot het risico. Het verlangen van kostbare maatregelen kan disproportioneel zijn als ook met minder kostbare maatregelen en monitoring ('hand aan de kraan'-principe) kan worden volstaan. Daarbij geldt de kanttekening dat of maatregelen proportioneel zijn alleen per geval kan worden bepaald. De ernst van het risico en de draagkracht van de betrokkenen bepalen samen de proportionaliteit.

Het is belangrijk om bij onzekere risico's de ontwikkeling en verspreiding van kennis te bevorderen (bijvoorbeeld de inrichting van een kennisplatform). Hierbij kan onzekerheid worden weggenomen en de ontwikkeling van (concrete) normen mogelijk gemaakt wordt. Als de onzekerheid blijft kan het handelen met deze onzekerheid gefaciliteerd worden. Een voorbeeld hiervan is het beleidsadvies van de rijksoverheid van 2005 inzake hoogspanningsmasten[48]. Daarin wordt aangegeven hoe om te gaan met de onzekere risico's van hoogspanningsmasten. Een ander voorbeeld van omgaan met voorzorg is de richtlijn[49] over elektromagnetische velden van zendinrichtingen en mobiele telecommunicatie, vastgesteld door een werkgroep van de gezamenlijke GGD's. Hier gaat het ook om communicatie met het publiek. In de motie-Smaling[50] is gevraagd bij het implementatietraject expliciet aandacht te vragen voor de ontwikkeling van kennis bij bevoegd gezag. Een voorbeeld van kennisdelen is het kennisplatform veehouderij en humane gezondheid. Bij de ontwikkeling van relevante kennis bij bevoegde gezagsinstanties, als het gaat om het toepassen van voorzorg, is verder de beleidsaanpak voor wat betreft onzekere en niet-genormeerde risico's van belang. Het bevoegd gezag kan bij het vaststellen van het omgevingsplan of de omgevingsverordening rekening houden met voorzorg (bijvoorbeeld bij de weging op grond waarvan bepaalde functies aan locaties worden toegedeeld). Hierbij kan het verwijzen naar zijn omgevingsvisie. Bij vergunningverlening of maatwerk kan voorzorg ook een rol spelen, zeker als dit past in de omgevingsvisie. Hierbij gaat het vooral om proportionele maatregelen om effecten/emissie zoveel mogelijk te vermijden. Bijvoorbeeld het toepassen van de beste beschikbare technieken (zie daarover paragraaf 11.6.1.3 van deze toelichting).

Als gezegd oordeelt het bevoegd gezag zelf in hoeverre onzekere risico's relevant zijn in zijn gebied. Door dit al vooraf te doen in bijvoorbeeld de omgevingsvisie kan een bestuursorgaan richting geven aan verdere besluiten en onderzoek sturen, zodat onderzoekslasten niet onnodig toenemen. Voor de toetsing bij de bestuursrechter blijft van belang dat een keuze goed is gemotiveerd. De EU-mededeling dient als leidraad en maakt duidelijk waaraan in de motivering ten minste moet voldoen.

Bijzondere omstandigheden en acuut handelen

Er zijn soms omstandigheden waar het bevoegd gezag direct wil handelen of een vergunning wil weigeren vanwege bijzondere omstandigheden.

[48] Ministerie van VROM, Advies met betrekking tot hoogspanningslijnen, kenmerk SAS/2005183118, 2005.
[49] GGD-Richtlijn Gezondheidsrisico's RF EM velden van zendinrichtingen voor mobiele telecommunicatie & omroep, oktober 2006.
[50] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 128.

In de wet is via het amendement-Albert de Vries[51] artikel 5.32 opgenomen, dat bepaalt dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan weigeren als er zich een bijzondere omstandigheid voordoet en naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid.

Als voorbeeld werden bij de kamerbehandeling de Q-koorts of vogelgriep genoemd. Als een dergelijke omstandigheid opnieuw optreedt, kan het bevoegd gezag (tijdelijk) de uitbreiding van een stal tegenhouden totdat duidelijk is welke (extra) maatregelen getroffen kunnen worden. Het amendement brengt nogmaals tot uitdrukking dat gezondheid een volwaardige rol moet krijgen bij de toepassing van de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet over individuele activiteiten. Het zou daarbij ook kunnen gaan om onzekere risico's voor de gezondheid omdat het effect op de gezondheid nog niet bewezen is, zoals indertijd bij de Q-koorts. Dit houdt dan in dat de maatregel in het kader van voorzorg getroffen wordt en het bevoegd gezag de toepassing daarvan goed moeten motiveren, zoals hiervoor ook al aan de orde kwam. De EU-mededeling geldt ook dan als leidraad. Bovendien zal het bevoegd gezag moeten motiveren dat sprake is van bijzondere omstandigheden.

Ook andere wetten dan de Omgevingswet zijn van betekenis bij gezondheid. Naast de al genoemde Wet publieke gezondheid zijn van belang de Gemeentewet en de Gezondheids- en welzijnwet voor dieren en daaronder de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's. Die wetten voorzien in de mogelijkheid acuut op te treden in het belang van de gezondheid, waar dat nodig is.

3.2.3 Omgevingskwaliteit en ruimtelijke kwaliteit

Kwaliteit van de fysieke leefomgeving is een belangrijke zorg van de overheid. Uitgangspunt van de wet is een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. Die samenhangende aanpak zorgt ervoor dat alle relevante belangen (ruimte, water, infrastructuur, milieu, natuur en wonen) van begin af aan worden meegenomen in het beleids- en besluitvormingsproces. Dat draagt bij aan een gezonde en veilige fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. 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.

Gelet op het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' ligt de zorg voor de lokale fysieke leefomgeving bij de gemeente. Dat sluit aan op het juiste schaalniveau en bevordert bestuurlijke afwegingsruimte. Het omgevingsplan is gebiedsdekkend en bevat alle regels die een gemeente stelt voor de fysieke leefomgeving. Dat plan bevat in ieder geval een evenwichtige toedeling van functies en locaties en de regels die met het oog daarop nodig zijn. Het omgevingsplan is het resultaat van een integrale belangenafweging waarbij de kwaliteit van de fysieke leefomgeving centraal staat.

Omgevingskwaliteit duidt op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Het gaat daarbij zowel om de menselijke beleving van de fysieke leefomgeving als om de intrinsieke waarden die de maatschappij toekent aan de identiteit van gebieden en aan dier- en plantensoorten.

Het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' omvat elementen van de omgevingskwaliteit, maar ook elementen die te maken hebben met het benutten van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften. Onder ruimtelijke kwaliteit wordt verstaan de verhouding tussen gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde van de fysieke leefomgeving. Gebruikswaarde betreft het functioneren, belevingswaarde betreft de uiterlijke verschijning en toekomstwaarde betreft de houdbaarheid in de tijd. Ruimtelijke kwaliteit is de uitkomst van een integrale en zorgvuldige afweging tussen deze drie waarden. Die afweging vergt maatwerk, afhankelijk van maatschappelijke wensen en opgaven, tijd, plaats, schaalniveau, thematiek en actoren. Ruimtelijke kwaliteit krijgt inhoud in relatie tot voorwaarden en overwegingen op korte en op lange termijn en omvat een balans tussen behoud en ontwikkeling van waarden (gebruiks-, belevings- en toekomstwaarde) van een gebied. De zorgvuldigheid van het afwegingsproces is sterk bepalend voor de kwaliteit van de uitkomst. Ruimtelijke kwaliteit wordt steeds samen met andere kwaliteiten van de fysieke leefomgeving door gemeenten afgewogen, bij de vaststelling van het omgevingsplan, maar bijvoorbeeld ook bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt aan de decentrale overheden gelaten. Het staat hen vrij om naar eigen inzicht gestalte te geven aan het streven naar ruimtelijke kwaliteit. Wel stelt het Rijk enkele randvoorwaarden ter uitvoering van internationale verdragen op het gebied van natuurlijk en cultureel erfgoed.

[51] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 151.

3.3 Sturen op de verdeling van gebruiksruimte onder de Omgevingswet

Inleiding

Bij het opstellen van dit besluit is de regering ervan uitgegaan dat de omgang met de fysieke leefomgeving een uiteenlopende dynamiek kent en in allerlei gebieden aan de orde kan zijn, zoals in een stedelijk gebied, een plattelandslocatie, een groot industrieterrein of een gemengd gebied voor wonen, werken, mobiliteit en waterberging. Die dynamiek en omgeving kent bovendien vele betrokkenen. Gelet hierop sluit het kabinet zich aan bij het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) in zijn rapport '*Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar*' van december 2015, door in dit besluit te streven naar zoveel mogelijk inhoudelijke flexibiliteit.[52] Dit biedt betere mogelijkheden voor een samenhangende weging van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. In de lijn van het advies van Rli heeft de regering zich de vraag gesteld, hoe de fysieke leefomgeving op evenwichtige wijze kan worden beheerd, gebruikt en ontwikkeld voor maatschappelijke behoeften als wonen, werken, produceren, verplaatsen, spelen, zorgen en recreëren. Dit komt in veel gevallen neer op een vraagstuk van het verdelen van de ruimte die in juridisch opzicht beschikbaar is in een gebied voor dergelijke behoeften.[53]

Het verdelingsvraagstuk lost zich in de praktijk dikwijls als vanzelfsprekend op, namelijk als de feiten, doelen en omstandigheden niet heel complex zijn en de belanghebbenden hetzelfde voor ogen hebben als het bevoegd gezag. De regels van dit besluit bieden voor dergelijke situaties zekerheid, met een standaard beschermingsniveau voor bijvoorbeeld geluidhinder of geurhinder van veehouderijen. Soms is echter sprake van meer complexe situaties, waarin de verdeling van de beschikbare gebruiksruimte een lastiger opgave is vanwege tegenstrijdige wensen of claims. Ook voor die situaties biedt dit besluit voldoende bestuurlijke mogelijkheden om tot een optimale oplossing te komen.

Binnen de kaders van internationale en nationale regelgeving geeft dit besluit bestuurlijke afwegingsruimte om op decentraal niveau de beschikbare gebruiksruimte te verdelen. Via een verdeling van gebruiksruimte over verschillende activiteiten, locaties of gebieden kan worden voorkomen dat ergens sprake is van een aantasting van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Zo draagt het verdelen bij aan de realisatie van de twee maatschappelijke doelen van artikel 1.3 van de wet: het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving met het oog op duurzame ontwikkeling, de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Net als in de huidige praktijk kan de bestuurlijke afweging over verdeling van de gebruiksruimte in veel gevallen op een relatief eenvoudige wijze plaatsvinden. Het is dus lang niet altijd nodig om complexe verdelingsmethoden toe te passen, zoals kwantitatieve cumulatie. Het is bijvoorbeeld gangbaar dat bij een verdelingsvraagstuk van ruimte voor een bedrijventerrein met nabijgelegen woonomgeving wordt uitgegaan van de methode van functiescheiding. Daarmee komt de verdeling vooral kwalitatief tot stand, doordat de regels in het omgevingsplan voldoende afstand tussen de bedrijven en de woonomgeving borgen zodat er geen negatieve gevolgen voor de woonomgeving optreden. Aan de randen van het bedrijventerrein worden dan de relatief lichte activiteiten toegelaten, in het hart van het terrein is ruimte voor de meer hinderlijke activiteiten. Ook bij de methode van functiemenging is het lang niet altijd nodig gebruiksruimte via een complexe methode te cumuleren en verdelen. Vele centrumgebieden in Nederland bieden het bewijs dat ook zonder die vorm van kwantitatieve verdeling er sprake is van een levendige omgeving met een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Het stellen van regels per activiteit is dan toereikend om die kwaliteit te borgen.

Behoefte aan gebruiksruimte

De Omgevingswet biedt gemeenten – maar ook andere bestuursorganen op regionaal, provinciaal of nationaal niveau – diverse mogelijkheden om gebruiksruimte te reguleren. Via de omgevingsvisie kan de gemeente de bestaande gebruiksruimte in beeld brengen en keuzes maken over de verdeling. In het omgevingsplan kan de gemeente die keuzes nader reguleren, via het toedelen van functies en het vaststellen van regels, maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften voor concrete activiteiten. Door te sturen op gebruiksruimte kan een gemeente, waar nodig in samenwerking met andere overheden en partijen, de kwaliteit van de fysieke leefomgeving nauwkeurig bepalen, verdelen en beheren in verhouding tot de relevante belangen en (nieuwe) activiteiten in het gebied waar de gebruiksruimte gereguleerd wordt. Daarbij kan lokaal of regionaal sprake zijn van een ambitie om de

[52] Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur, Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar, publicatie december 2015, met name blz. 38-40.

[53] Het begrip 'gebruiksruimte' is toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 285 e.v. Het betreft de juridische ruimte die binnen een gebied bestaat om zowel een kwalitatief goede fysieke leefomgeving te realiseren als activiteiten in die leefomgeving mogelijk te maken.

kwaliteit van de fysieke leefomgeving verdergaand te verbeteren, zodat er gestuurd wordt op een verandering van de beschikbaarheid van gebruiksruimte.

Toegespitst op de situatie op en rond bedrijventerreinen gaat het bij de verdeling van gebruiksruimte om de balans tussen milieuruimte voor bestaande bedrijven, voor potentiële nieuwkomers en voor kwetsbare functies nabij die terreinen, zoals woningen. De afgelopen jaren hebben verschillende partijen een oproep gedaan de komst van de Omgevingswet te gebruiken om de balans tussen economische (expansie-)mogelijkheden voor bedrijven en de bescherming van de fysieke leefomgeving aan te passen. Zo wordt vanuit brancheverenigingen gepleit voor meer bescherming van de activiteiten van hun leden tegen oprukkende woningbouw. Aan de andere kant wensen bestuursorganen meer mogelijkheden om nieuwe ontwikkelingen te faciliteren ten opzichte van zittende bedrijven. Burgers en milieu- en natuurorganisaties wensen een actievere sturing op de totale belasting in een gebied, vooral in situaties van overbelasting.

Bij het verdelen van gebruiksruimte kan zich de vraag voordoen of alle potentiële gegadigden voldoende in de gelegenheid zijn geweest om aanspraak te maken op het toebedeeld krijgen van (een deel van) de beschikbare gebruiksruimte. In jurisprudentie over de verdeling van schaarse vergunningen is al aanvaard dat het bestuur verplicht is potentiële gegadigden mee te laten dingen bij dergelijke verdelingsvraagstukken.[54] In een reactie op de consultatieversie van dit besluit is er door de Raad voor de rechtspraak op gewezen dat deze rechtsnorm ook kan gelden bij de verdeling van schaarse gebruiksruimte. Dat wil zeggen dat het bevoegd gezag een ‘passende mate van openbaarheid’ zal moeten garanderen met betrekking tot de beschikbaarheid van de schaarse gebruiksruimte, de verdelingsprocedure, het aanvraagtijdvak voor diegenen die willen meedingen en de toe te passen criteria bij de verdeling. Het is aan het bestuursorgaan dat overgaat tot het verdelen van gebruiksruimte om hierover tijdig en voorafgaand aan de procedure duidelijkheid te scheppen.

Het stelsel van de Omgevingswet met de uitvoeringsbesluiten is hierop ingericht, zodat gemeenten meer ruimte krijgen om de goede afwegingen te kunnen maken. Daarbij is in het stelsel sprake van meerdere invalshoeken. Vanuit iedere invalshoek kunnen keuzes worden gemaakt over de mate van bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving, binnen de kaders van de wet en de uitvoeringsbesluiten. In dit kader spelen de volgende invalshoeken in het bijzonder een rol:
- brongerichte invalshoek;
- gebiedsgerichte invalshoek;
- kwaliteitsgerichte invalshoek.

In de *brongerichte invalshoek* krijgt de verdeling van gebruiksruimte primair gestalte door het stellen van algemene regels voor activiteiten. Met die regels kan de mogelijke belasting van de fysieke leefomgeving bij de bron worden beperkt. Dit gaat vooral om emissiegerichte regels[55] voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Die regels zijn gebaseerd op het uitgangspunt van preventieve maatregelen, de toepassing van de beste beschikbare technieken en het voorkomen van significante milieuverontreiniging. Ze leggen op allerlei manieren beperkingen op aan activiteiten die een bron van belasting voor de fysieke leefomgeving zijn. Daarmee dragen deze regels overigens ook bij aan een *level playing field*. In de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving wordt in paragraaf 4.2.1 nader ingegaan op de wijze waarop gebruiksruimte kan worden verdeeld door middel van maatwerk of vergunningvoorschriften.[56] Zolang bij een bron aan de regels wordt voldaan en zolang er niet ook andere regels gelden met beperkingen (bijvoorbeeld in het omgevingsplan vanwege de toedeling van functies aan locaties), ontstaat voor de activiteit in feite een bepaalde mate van gebruiksruimte op een locatie in een gebied.

Vanuit het perspectief van de *gebiedsgerichte invalshoek* staat de bescherming van de fysieke leefomgeving in een bepaald gebied centraal, beoordeeld vanuit de gevolgen van activiteiten in dat gebied op de omgeving. Dit werkt op een andere manier dan met de emissiegerichte regels uit de brongerichte benadering, omdat die regels primair gericht zijn op de activiteit en niet op het gebied. De gebiedsgerichte invalshoek werkt omgekeerd en reguleert de gebruiksruimte vanuit het voorkomen van teveel gevolgen van (uiteenlopende) activiteiten in een bepaald gebied. Het instrument bij uitstek voor deze gebiedsgerichte benadering is het omgevingsplan. Daarom regelt dit besluit dat het omgevingsplan regels bevat die expliciet of impliciet met het oog op de bescherming tegen bepaalde gevolgen zijn gesteld, ook vanwege:
- het voorkomen van cumulatieve gevolgen, en

---

54 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2927.

55 De Omgevingswet definieert emissies als de directe of indirecte uitstoot, uit puntbronnen of diffuse bronnen, van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem. In deze paragraaf wordt ook gevaarzetting als een emissie opgevat.

56 Level playing field is bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet omschreven als een rechtvaardigheidsprincipe, inhoudende dat in gelijke omstandigheden voor een ieder gelijke regels gelden. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 388.

- het planmatig combineren van aanspraken op milieugebruiksruimte.[57]

De brongerichte regels zoals gesteld in het Besluit activiteiten leefomgeving of in een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit zijn minder geschikt om cumulatieve gevolgen van meerdere activiteiten in een gebied te reguleren. Het is weliswaar mogelijk cumulatieve gevolgen te beperken door middel van maatwerkvoorschriften, maar dat biedt onvoldoende garanties dat een verdeling ontstaat die beoordeeld is vanuit het perspectief van het totale gebied in plaats van een activiteit op een locatie. Ook een omgevingsvergunning kan cumulatie maar in beperkte mate tegengaan: wanneer bij de beoordeling van de aanvraag blijkt dat de cumulatieve gevolgen te groot zouden worden, wordt van de laatst aangevraagde activiteit de vergunning geweigerd wegens de significante milieuverontreiniging ('wie het eerst komt, die het eerst maalt'). De gevolgen van bestaande activiteiten worden met een weigering van de laatst bijkomende activiteit niet (her)verdeeld. Daardoor is weliswaar wel sprake van bescherming tegen teveel belasting van de fysieke leefomgeving, maar is er geen sprake van proactieve sturing op de verdeling van de gebruiksruimte. Bovendien biedt een verleende omgevingsvergunning de initiatiefnemer geen toekomstbeeld over zijn groeimogelijkheden in verband met de beschikbare of schaarse gebruiksruimte: de vergunningvoorschriften zijn immers bedoeld voor de bestaande activiteit en de vergunning anticipeert niet op (extra) gebruiksruimte aan een locatie voor toekomstige onzekere activiteiten. Zij borgt slechts dat de aangevraagde activiteit geen significante milieuverontreiniging veroorzaakt, met preventieve maatregelen en met toepassing van de beste beschikbare technieken van dat moment.

De *gebiedsgerichte benadering* in het omgevingsplan kan door de gemeente worden benut voor een meer planmatige wijze van verdeling van de gebruiksruimte over individuele locaties (wegens schaarste of vanwege de realisatie van gemeentelijke ambities). Deze verdeling ontstaat door middel van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en door middel van het stellen van regels in samenhang met die functietoedeling. Ook kan de gebruiksruimte worden gelimiteerd tot een bepaald maximaal effect afkomstig van locaties. Het omgevingsplan creëert dan een plafond voor het gebruik van de locatie, zelfs al start de activiteit klein en groeit deze in de loop van de tijd.[58] De activiteit op een naastgelegen locatie heeft daar geen effect op, ook al 'komt die het eerst'. Dit kan op verschillende manieren vorm krijgen. Een eenvoudige manier is om op een bedrijventerrein elke activiteit van een eigen gebruiksruimte te voorzien rondom de activiteit. De gebruiksruimte wordt daarbij niet direct gekoppeld aan gevoelige bouwwerken of locaties, maar geldt op een vaste afstand van de activiteit (het bedrijf). De gebruiksruimte kan in een aantal stappen oplopen met de afstand tot de woonomgeving. Dit is een alternatieve benadering voor de VNG-uitgave Bedrijven en milieuzonering, die met de inwerkingtreding van dit besluit zal worden ingetrokken door de VNG. De alternatieve benadering met gebruiksruimte per activiteit wordt binnen het programma Aan de slag met de Omgevingswet uitgewerkt in staalkaarten voor het Omgevingsplan. Het komt neer op een combinatie van de methode van functiescheiding en de methode van een afgebakende gebruiksruimte per activiteit in relatie tot oplopende afstanden tot woongebieden. Voor bepaalde typen zware bedrijvigheid zal deze staalkaart overigens niet toepasbaar zijn. Voor de meeste andere situaties is de staalkaart wel bruikbaar, waarmee het mogelijk wordt om op een relatief eenvoudige en arbeidsextensieve wijze de functie bedrijven evenwichtig toe te delen aan locaties, in dit geval bedrijventerreinen. Daarom is de voormalige werkwijze met de VNG-brochure, met daarin het toelaten van activiteiten via maximale milieucategorieën gekoppeld aan een staat van bedrijfsactiviteiten, niet meer nodig.

De regels voor de verdeling van gebruiksruimte per activiteit kunnen worden beschouwd als een slot op de deur. Niet alle activiteiten zullen deze ruimte nodig hebben. En het zal lang niet altijd nodig zijn om te onderzoeken of kan worden voldaan of om periodiek de cumulatie van activiteiten te toetsen en bewaken. Dit is conform de huidige praktijk. Belangrijk voordeel van de nieuwe benadering in de staalkaart is dat activiteiten op grotere afstand van woningen geen 'onbeperkte' gebruiksruimte krijgen.

Het kan bestuurlijk wenselijk zijn de gebruiksruimte wel expliciet cumulatief te beschouwen en verdelen, bijvoorbeeld bij grootschalige en intensief benutte gebieden als de haven bij Rotterdam. Bij de planmatige verdeling van gebruiksruimte kan het bevoegd gezag eigen beleid en beoordelingsmethoden toepassen, met het oog op de toetsing van het evenwicht tussen functies. Een voorbeeld van dergelijk beleid is de verkaveling van geluid over bedrijfslocaties.

De kwaliteitsgerichte invalshoek werkt op een andere manier dan bovengenoemde bron- en gebieds-

[57] Milieugebruiksruimte is een variant van gebruiksruimte, en betreft de ruimte die er in een gebied is voor milieugevolgen van activiteiten, zonder dat onaanvaardbare gevolgen ontstaan.

[58] Uit het systeem van de wet volgt dat naast de regels uit het omgevingsplan voor het gebruik van een locatie, ook sprake kan zijn van regels die in het Bal, de omgevingsvergunning of het omgevingsplan zijn gesteld voor de desbetreffende activiteit. Dit laatste gebeurt op basis van de beoordeling van (onder andere) beste beschikbare technieken en niet op basis van de evenwichtige toedeling van functies.

gerichte benadering. In het omgevingsplan kan de kwaliteit van de fysieke leefomgeving worden vastgelegd in de vorm van regels die het cumulatieve beslag van de gebruiksruimte door de activiteiten in het gebied maximeren. Een voorbeeld is het vaststellen van een regel op basis van een omgevingswaarde, of regels in de vorm van geluidproductieplafonds voor een gebied of infrastructureel werk. Deze regels geven aan wat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving moet zijn op het desbetreffende meetpunt. In feite begrenst dat de maximaal toelaatbare belasting van de fysieke leefomgeving, of een onderdeel daarvan, voor alle activiteiten die onder het toepassingsbereik van de regel vallen. Dit kan ook gaan om een groep van activiteiten in het gebied (cumulatie). Doordat de regel uitgaat van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving kan ook worden beoordeeld welke gebruiksruimte nog te verdelen is voor activiteiten met (extra) gevolgen voor het gebied. De kwaliteitsinvalshoek vormt dan een uitgangspunt voor een meer gedetailleerde sturing via de gebiedsgerichte of de brongerichte benadering.

Het nieuwe stelsel biedt met deze drie invalshoeken de mogelijkheid om op een flexibele manier in een gebied om te gaan met de bestaande of de geambieerde gebruiksruimte. Met de regels van het omgevingsplan kan de gemeente vanuit het perspectief van de bron, het gebied en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving waarborgen dat de (ook cumulatieve) belasting binnen de gestelde begrenzingen blijven.

Verdeling van gebruiksruimte: complex en niet complex

De verdeling van gebruiksruimte is in praktijk lang niet altijd een complexe bestuurlijke opgave. In veel situaties is sprake van een duidelijke verhouding tussen de uiteenlopende functies in een gebied, zodat kan worden volstaan met een globale regeling van de verdeling van gebruiksruimte tussen die functies. Dit is gangbaar in situaties met functies die elkaar niet 'in de weg' zitten en ook als voor een bepaald gebied geen bijzondere ambities zijn geformuleerd voor het vergroten van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Als zoiets wel aan de orde is, kan dat aanleiding geven tot een intensievere sturing op gebruiksruimte. Vooral bij een combinatie van functies in een gebied met een tegenstrijdige behoefte aan gebruiksruimte, bij schaarste aan die ruimte en bij hoge ambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in een gebied, leidt de verdeling van gebruiksruimte soms tot gedetailleerde regels in het omgevingsplan. In grootschalige gebieden zoals havens of industrieterreinen kan de verdeling van gebruiksruimte zelfs een complex bestuurlijk vraagstuk zijn, waarvoor veel technische expertise nodig is en ook veel afstemming met de betrokken partijen. Een voorbeeld is de verdeling van geluid over een grootschalig havengebied door middel van het verkavelen daarvan. In de praktijk kan de verdeling van gebruiksruimte zo tot op het niveau van regels voor een kavel worden uitgewerkt.

In tabel 3.1 zijn drie herkenbare typen van situaties beschreven. Dit is bedoeld als leidraad voor de keuze van het detailniveau van de regulering van gebruiksruimte in een omgevingsplan.

Tabel 3.1 Leidraad keuze regulering gebruiksruimte in het omgevingsplan.

	Brongerichte sturing	Gebiedsgerichte sturing	Kwaliteitsgerichte sturing
Kenmerkende beschrijving van de situatie	Situaties met afdoende mogelijkheden van maatregelen op niveau van een activiteit op een locatie, of waarin geen sprake is van schaarste aan gebruiksruimte, bij lage milieudruk en bij probleemloze ambities (zoals bij gelijk oplopende belangen in een gebied).	Situaties met combinatie van activiteiten waarbij sturing op bronniveau niet afdoende is voor het borgen van alle belangen, bijvoorbeeld vanwege hogere milieudruk die beheerd moet kunnen worden of vanwege gebiedsspecifieke ambities om te ontwikkelen en kwaliteit te vergroten.	Situaties met, een ambitie om milieudruk te verdelen over uiteenlopende functies en activiteiten of met een transitieopgave.
Ambities, zoals verwoord in de omgevingsvisie	Ambitie voor doelgroepen op bepaalde locaties (bronnen), al dan niet gelden voor het hele gemeentelijke grondgebied of slechts in delen daarvan. Deze kunnen kwalitatief of kwantitatief zijn omschreven.	Gebiedsspecifieke ambities, bijvoorbeeld met variatie in het beschermingsniveau voor een drukke of juist rustige woonwijk, horecaconcentraties, recreatiezones enzovoort. Deze kunnen kwalitatief of kwantitatief zijn omschreven.	Kwalitatief beschreven ambities, die desgewenst kunnen doorwerken naar kavelsgewijze, gebiedsgerichte of brongerichte sturing.
Omgevingswaarden in het omgevingsplan	Niet nodig om te kunnen sturen op de bron.	Niet nodig om te kunnen sturen op een gebied. Desgewenst wel bruikbaar om de ambities voor een gebied kwantitatief te formuleren, om vervolgens het gebruik van de ruimte te reguleren.	Bruikbaar om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van een norm te voorzien, om van overbelasting naar een situatie van verdeling te kunnen komen (per functie, kavel of gebied), eventueel met doorwerking naar vergunningen en regels in het omgevingsplan.

	Brongerichte sturing	Gebiedsgerichte sturing	Kwaliteitsgerichte sturing
Verplichte burgerbindende normen in het plan?	Concreet: een regel voor de bron volstaat. Dat kan ook met dezelfde standaardnorm voor reguliere (bedrijfs)activiteiten voor het hele grondgebied.	Gebiedsspecifiek. Een regel binnen een gebied, die daar dan geldt voor alle activiteiten.	Programmerend, dus niet direct bindend voor burgers of bedrijven. Op basis van een kwaliteitsnorm kunnen wel bron- of gebiedsgerichte regels worden gesteld die per activiteit of kavel of gebied ruimte toekennen.
Bestuurlijke lasten	Laag	Laag als er sprake is van goed voorbereide besluitvorming met keuzes en regels waarvoor draagvlak is ontstaan.	Afhankelijk van de maatregelen die nodig zijn om de gestelde kwaliteits-norm te halen.
Mate van sturing	Laag: gevalsspecifiek	Midden: na vaststelling van de gebruiksruimte voor een gebied kan de sturing beperkt blijven tot het beheer over die gebruiksruimte. In gebieden met veel dynamiek neemt de mate van sturing toe.	Hoog: om een gestelde kwaliteit te bereiken en te behouden, kan veel inzet nodig zijn van de betrokken overheden, via een programma, met maatregelen en investeringen en zo nodig met doorwerking in een bron- of gebiedsge-richte benadering.
Gebruikmaken van flexibiliteit binnen normstelling en van bestuurlijke afwegingsruimte bij vaststelling van regels	Als de standaardwaarden niet voldoen voor een specifieke activiteit	Enigszins	Sterk

Voordelen van de mogelijkheden om gebruiksruimte te verdelen

Het beheren van de gebruiksruimte via regels in het omgevingsplan heeft een aantal potentiële voordelen. In geval van cumulatie loopt het bevoegd gezag niet achter de feiten aan als gevolg van het 'wie het eerst komt, die het eerst maalt'-effect van de activiteitgerichte regels in het Besluit activiteiten leefomgeving of in een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Er moet dan wel sprake zijn van een daadwerkelijke verdeling van gebruiksruimte over een gebied of in termen van kwaliteit, in aansluiting op de brongerichte regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving of uit de omgevingsvergunning. Via de regels in het omgevingsplan kan gebruiksruimte voor een activiteit of een locatie worden 'gereserveerd' ten opzichte van andere activiteiten of locaties, wat niet mogelijk is via de brongerichte regels voor het voorkomen van significante gevolgen van een activiteit.

Een ander voordeel is dat de gemeenteraad de verdeling van gebruiksruimte kan baseren op de eigen beleidsambities voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving, binnen de kaders van de wet en van dit besluit. Met het oog op het bieden van flexibiliteit bij de realisatie van de doelen van de wet (beschermen en benutten) geeft dit besluit in samenhang met het Besluit activiteiten leefomgeving gemeenten de ruimte om tussen de benaderingen te kiezen: een brongerichte benadering vanuit de gedachte 'wie het eerst komt, die het eerst maalt', een gebiedsgerichte benadering vanuit een planmatige opvatting over de bescherming tegen te veel gevolgen, of een kwaliteitsgerichte benadering om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbinden aan regels voor gebruiksruimte ter uitwerking van omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving.

Dit kan worden geïllustreerd met een (fictief) voorbeeld van een ontwikkeling van een nieuw gebied. Stel het gebied bestaat uit tien kavels, en in de nabijheid staat een geurgevoelig gebouw. Voor de activiteiten die relevant zijn (bijvoorbeeld veehouderijen) is een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit vereist. Als de gemeente zich uitsluitend richt op de bescherming van het geurgevoelig gebouw dan kan het gebeuren dat in de nabijheid daarvan een grote activiteit wordt aangevraagd, die qua effecten op het gebouw nog net aanvaardbaar is. De kans is groot dat de rest van de kavels vervolgens 'op slot zit'. Ook al is het effect daarvan op het gebouw veel minder, kan opgeteld met de eerste activiteit de gebruiksruimte worden overschreden. Resultaat: het gebouw is afdoende beschermd, maar de ontwikkeling van de andere locaties stokt. Het had wellicht anders gekund, als de grote activiteit aan de andere kant van het gebied was gelegen. Dan was er wellicht ruimte voor kleinere activiteiten dichter bij het gebouw, zonder dat het cumulatief effect daar te groot werd.
Als de gemeente het naast de bescherming van het gebouw ook van belang vindt dat een evenwichtige ontwikkeling van de locaties op gang komt, kan ze in het omgevingsplan 'gebruiksruimte' aan de verschillende kavels toekennen. Elke activiteit moet dan binnen de aan die kavel verbonden gebruiksruimte blijven. Als een bedrijf verdergaande emissiebeperkende maatregelen neemt, kan het daarmee groeiruimte voor zichzelf creëren, zonder het risico dat die door een ander is of wordt 'weggekaapt'.

Gemeenten kunnen met dit besluit, in samenhang met het Besluit activiteiten leefomgeving, de voordelen van de drie benaderingen benutten: algemene rijksregels en vergunningplichten voor *activiteiten*, naast effectgerichte of kwaliteitsgerichte regels in het kader van de *toekenning van functies aan locaties*, bijvoorbeeld op basis van de methode van functiescheiding in combinatie met regels die de gebruiksruimte per bedrijf beperken in relatie tot diens afstand tot woongebieden. Deze methode wordt binnen het programma Aan de slag met de Omgevingswet uitgewerkt in de staalkaarten voor het Omgevingsplan, als alternatieve benadering voor de VNG-uitgave Bedrijven en milieuzonering (die wordt ingetrokken). Dit is een vorm van de gebiedsgerichte sturing als bedoeld in tabel 3.1 (middelste kolom). Zo kunnen uiteenlopende claims tot bescherming en benutting van de fysieke

leefomgeving op elkaar worden afgestemd, vooral op en rondom bedrijventerreinen en bijvoorbeeld ook in gebieden waar veel veehouderijen zijn geconcentreerd. Voor een onderwerp als geur kan dat vorm krijgen in het omgevingsplan, door het vaststellen van referentiepunten waarop de maximale geuremissie wordt vastgelegd die door een veehouderij wordt veroorzaakt. Dat systeem is vergelijkbaar met dat voor het aanvaardbaar niveau van geluidhinder.

Het verdelen van gebruiksruimte bij een vergunningplichtige milieubelastende activiteit

Wanneer de regels van het omgevingsplan vanwege de verdeling van gebruiksruimte in een concreet geval niet goed blijken uit te pakken, kan voor die specifieke situatie een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden verleend, om van die regels af te wijken. Dat vereist dan wel een beoordeling van de situatie. Daarbij kan sprake zijn van samenhang met een vergunningplichtige milieubelastende activiteit. In dat geval zijn twee vergunningen relevant voor de beoordeling van de invloed van de activiteit op de (resterende) omvang van de gebruiksruimte. Het bevoegd gezag kan deze samenhang goed beoordelen door middel van de relatie die in afdeling 8.5 van dit besluit gelegd wordt tussen de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en de regels van het omgevingsplan. In artikel 8.7, derde lid, is bepaald dat bij de beoordeling of er sprake is van significante milieuverontreiniging rekening gehouden wordt met de regels die gesteld zijn in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit voor de belasting van de fysieke leefomgeving ten gevolge van milieubelastende activiteiten. De betekenis van deze bepaling wordt nader toegelicht in de sectie 'Significante milieuverontreiniging' in paragraaf 11.6.1.3 van deze nota en in de toelichting op dat artikel.

Instructieregels voor geur, geluid, trilling en externe veiligheid

Dit besluit bevat in afdeling 5.1 instructieregels voor besluitvorming over de toedeling van functies aan locaties en de met het oog daarop te stellen regels in het omgevingsplan. Deze zijn er onder meer op gericht dat gemeenten in hun omgevingsplan ten minste een adequate bescherming van woningen en andere gevoelige of kwetsbare gebouwen of locaties bewerkstelligen wat betreft geur, geluid, externe veiligheid en trillingen. Volgens de instructieregels van dit besluit moeten de immissienormen in het omgevingsplan erin voorzien dat de belasting van geluid, geur en trillingen op daarvoor gevoelige gebouwen en daarvoor gevoelige locaties aanvaardbaar is. In dit besluit wordt hiertoe voorzien in een standaardregeling, waar gemeenten in hun omgevingsplan bij kunnen aansluiten. Het staat hen echter vrij desgewenst andere regels vast te stellen als de lokale situatie daarvoor aanleiding geeft en als dat voor de realisatie van de maatschappelijke doelen van de wet nodig is. In dit besluit is wel de instructieregel opgenomen dat het aanvaardbaar niveau van geur, geluid en trillingen gewaarborgd is. De keuze voor afwijkende regels vereist bovendien een deugdelijke belangenafweging. Op deze manier is een gebiedsgerichte verdeling van gebruiksruimte mogelijk op basis van decentrale afwegingsruimte, zonder het verlies van zekerheid met regels voor standaardsituaties. In het bijzonder bij geur en geluid van activiteiten op een bedrijventerrein kan daarbij gebruik worden gemaakt van de staalkaarten voor het omgevingsplan. Op basis van die staalkaarten kan een andere plaats worden vastgesteld waar de normen gelden, namelijk op een bepaalde afstand van het bedrijf. Via die norm wordt de gebruiksruimte per activiteit afgebakend om negatieve cumulatieve gevolgen te voorkomen zonder dat er sprake is van een ingewikkelde methode van verrekening tussen de bedrijven op het terrein.

Gemeentegrensoverstijgende situaties en situaties met meerdere bevoegde bestuursorganen

Het vraagstuk van de verdeling van gebruiksruimte houdt in veel situaties niet op bij een gemeentegrens. Denk bijvoorbeeld aan de woningbouwplannen bij de gemeentegrens, terwijl er net over de grens een bedrijventerrein is gevestigd. Of aan de situatie waar er in de ene gemeente een kwetsbaar natuurgebied ligt, terwijl er aan de andere kant van de gemeentegrens een goedlopend bedrijf graag wil uitbreiden. Het is van belang te benadrukken dat gemeenten geen regels kunnen stellen aan burgers of bedrijven in een andere gemeente. Dit volgt rechtstreeks uit het territorialiteitsbeginsel. Maar er kan wel sprake zijn van de gevolgen van besluiten in de ene gemeente op de beschikbare gebruiksruimte in een buurgemeente. Gemeenten dienen ook gevolgen van besluiten die optreden buiten hun grondgebied mee te nemen. In dit soort situaties doet zich een afstemmingsvraag voor in verhouding tot de mogelijkheid om gebruiksruimte te verdelen. De Omgevingswet biedt de betrokken bestuursorganen voldoende mogelijkheden om hiermee adequaat om te gaan. Specifiek voor situaties met een gemeentegrensoverschrijdend karakter is in artikel 2.2, eerste lid, van de wet bepaald dat de betrokken bestuursorganen rekening houden met elkaars taken en bevoegdheden en zo nodig met elkaar afstemmen. Regionale uitvoeringsdiensten en andere gemeentelijke samenwerkingsverbanden spelen daarbij een verbindende rol. Daarnaast kunnen gemeenten een intergemeentelijke omgevingsvisie vaststellen en kunnen ze hun omgevingsplannen gecoördineerd vaststellen, eventueel met een gezamenlijke omgevingswaarde. Ook kunnen de betrokken bestuursorganen door middel van een

bestuursovereenkomst samenwerkingsafspraken maken. Het is niet uitgesloten dat de afstemming tussen bestuursorganen niet slaagt, als gevolg van verschillen van inzicht over de te maken keuzes op het terrein van de fysieke leefomgeving. Vertrouwen tussen bestuursorganen is een belangrijk uitgangspunt van de stelselherziening. Toch kan onder de Omgevingswet een buurgemeente in beroep gaan bij vaststelling van een omgevingsplan van een nabuurgemeente.

Van oudsher vervullen provincies een coördinerende rol in situaties waar de verdeling van de gebruiksruimte in een gebied bovenlokale aandacht vraagt. Provincies dragen op het bovengemeentelijke en (inter-)regionale niveau een verbindende en regisserende verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving, rekening houdend met de primaire verantwoordelijkheid van (samenwerkende) gemeenten. In het Bestuursakkoord 2011–2015 is dit als volgt verwoord: 'De provincies spelen op het gebied van hun kerntaken, met inachtneming van de taken van (samenwerkende) gemeenten, op het (inter-)regionale niveau een sectoroverstijgende en verbindende rol. De provincie fungeert als gebiedsregisseur door het ontwikkelen van integrale ontwikkelingsvisies, het uitruilen van belangen en het bewaken en bevorderen van complementariteit tussen steden en tussen regio's binnen de provincie'. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is dit verhelderd met de volgende passage: 'Bij de gemeenten ligt de taak om te komen tot een (boven)lokale afstemming van woningbouwprogrammering, binnen de door de provincie gestelde kaders voor verstedelijking, en uitvoering van de woningbouwprogramma's.' Onder Omgevingswet is deze taak verwoord in artikel 2.18, eerste lid, en wordt gebiedsgerichte coördinatie genoemd. Deze taak sluit ook aan bij de verplichting op grond van artikel 174 van de Provinciewet om bemiddelend op te treden bij intergemeentelijke geschillen. Waar samenwerking tussen gemeenten of het voorkomen van afwenteling uitblijft, stimuleren provincies actief dat de samenwerking alsnog tot stand komt. Provincies kunnen ook hun taak ook uitoefenen zonder dat er sprake is van een geschil. Gemeenten en provincie er gezamenlijk voor kiezen dat een provincie een grotere regierol krijgt bij de verdeling van de gebruiksruimte.

De manier waarop en de intensiteit waarmee provincies hun taak om gebiedsgericht te coördineren invullen kan variëren. Het vooraf bieden van richting in een provinciale omgevingsvisie is een eerste vorm. Ambtelijk en bestuurlijk overleg met inliggende gemeenten, al dan niet op verzoek van de gemeente, is een veel gebruikte tweede vorm. Wanneer er sprake is van een provinciaal belang dat niet doelmatig of doeltreffend door een gemeente (of waterschap) behartigd kan worden, kunnen provincies ook voor een meer sturende rol kiezen. Daarbij kan de provincie onder meer gebruikmaken van de bevoegdheid instructieregels te stellen of instructies te geven. Provincies kunnen ook rechtstreeks bindende regels in hun omgevingsverordening opnemen, maar dat heeft ook gelet op de kenbaarheid voor burgers niet de voorkeur.

Of een bepaald onderwerp als een provinciaal belang kan worden aangemerkt is afhankelijk van de lokale en bestuurlijke context op een bepaald moment. Dit betekent dat wat als provinciaal belang wordt aangemerkt naar tijd en plaats uiteen kan lopen. De regering heeft er niet voor gekozen om dit nader in te kaderen maar een zelfstandige beleidsruimte te laten aan de provincies bij het bepalen van de belangen die zij behartigen.[59] De toets aan artikel 2.3 van de wet moet dan wel plaatsvinden en de inzet van de bevoegdheden moet gemotiveerd worden. Op zichzelf kunnen gevolgen voor de fysieke leefomgeving die gemeenteoverstijgend zijn van provinciaal belang zijn, maar als de problematiek door één of meerdere gemeenten gezamenlijk doelmatig of doeltreffend kan worden behartigd, is in beginsel geen rol voor de provincie weggelegd.[60] Wanneer gemeenten er samen niet uitkomen en er overigens geen gevolgen voor provinciale bevoegdheden en taken zijn, kan de provincie een coördinerende rol op zich nemen om actief te sturen op de verdeling van gebruiksruimte in het gebied. Het gebruik of de vorm van de bevoegdheid mag ook niet verder gaan dan gelet op het doel noodzakelijk is (proportionaliteit). Meer dan onder de huidige wetgeving het geval is, noopt dit daarom tot een weloverwogen inzet van deze provinciale bevoegdheden richting gemeenten.[61] Dit betekent in het geval van een vraagstuk rond de verdeling van gebruiksruimte dat de enkele bevoegdheid voor de vergunningverlening van bijvoorbeeld een Seveso-activiteit op een bedrijventerrein niet automatisch hoeft te betekenen dat een provincie bevoegd is om de regierol in verband met verdeling van de totale gebruiksruimte op zich te nemen. Immers, de toedeling van bevoegd gezag aan een provincie kan vanwege doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen plaatsvinden, zonder dat er altijd sprake is van een provinciaal gebiedsgericht belang.[62] Bovendien maakt het enkele feit dat een belang aan de orde is dat gemeentegrensoverschrijdend is, nog niet dat er sprake is van een provinciaal belang dat de uitoefening van taken of bevoegdheden door de provincie rechtvaardigt.[63] De beperking van de decentrale beslissingsbevoegdheid moet in redelijke verhouding staan tot het

59 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 148 en 149.
60 Zie ook de memorie van toelichting op artikel 2.3, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 398–402.
61 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 149 en 150.
62 Zoals de regering aangeeft in bijvoorbeeld in de nota naar aanleiding van het nader verslag, *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 23, blz. 60.
63 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 400.

belang van de provincie. Tot slot moet, vooral in verband met de proportionaliteitstoets, in ogenschouw worden genomen dat belangen niet exclusief door één bestuursorgaan hoeven te worden behartigd, maar dat organen complementair aan elkaar kunnen optreden.[64]

In situaties waarbij gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor het verlenen van een omgevingsvergunning, is de hoofdregel dat de gemeente bevoegd gezag blijft voor het verlenen van een vergunning voor een afwijkactiviteit als deze nodig is. Wanneer er sprake is van magneetactiviteiten, waaronder complexe bedrijven, is in het Omgevingsbesluit bepaald dat gedeputeerde staten ook bevoegd gezag zijn voor het verlenen van de vergunning voor de afwijkactiviteit. In bijna alle gevallen heeft de gemeente in deze situatie advies met instemming, waardoor de omgevingsvergunning alleen verleend kan worden met instemming van het college van burgemeester en wethouders. Er geldt alleen een inperking van het instemmingsrecht met betrekking tot afwijkactiviteiten voor complexe bedrijven, wanneer deze activiteiten verband houden met de integrale beoordeling voor het voorkomen en beperken van milieuverontreiniging door die bedrijven. Zie voor een nadere toelichting de paragrafen 4.3.3 over magneetactiviteiten, 4.3.4 over complexe bedrijven en 4.3.7 over advies en instemming in de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

Voor de volledigheid wordt daarnaast nog gewezen op het generiek toezichtsinstrumentarium uit de Gemeentewet en de bevoegdheid van de provincie om een onderdeel van een omgevingsplan geen deel uit te laten maken van het omgevingsplan (artikel 16.21 van de Omgevingswet). Voor een toelichting op deze instrumenten wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.[65]

4 Algemene bepalingen: hoofdstuk 1 van dit besluit

Algemeen

In bijlage I bij dit besluit zijn begripsbepalingen opgenomen. Bij de voorbereiding van deze begrippenlijst is – in lijn met de uitgangspunten van de stelselherziening en de Aanwijzingen voor de regelgeving – gezocht naar mogelijkheden van reductie, vereenvoudiging en harmonisatie van begripsomschrijvingen. De vereenvoudiging en harmonisatie van begripsbepalingen is onder andere ingegeven door het belang van een goed functionerende digitale ondersteuning Omgevingswet.

Toepassingsgebied

Artikel 1.5 van de wet bepaalt dat in de 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.

Verschillende regels over de fysieke leefomgeving zijn voor de EEZ niet relevant. Zo behoort de EEZ niet tot het grondgebied van decentrale overheden; regels die alleen betrekking hebben op hun taken of bevoegdheden zijn dus niet van toepassing. Ook zijn veel onderwerpen niet relevant omdat het gebied uitsluitend zee betreft en bijvoorbeeld geen permanente bewoning kent. Regels over beleidstaken op het gebied van de zoute rijkswateren zijn wel van toepassing, evenals de beoordelingsregels voor de vergunningen die van toepassing zijn in dit gebied.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Een uniforme begrippentaal voor het stelsel van het omgevingsrecht. Bepaalde begrippen zoals ‘verontreiniging’ hadden verschillende betekenissen in verschillende delen van het omgevingsrecht. In het nieuwe stelsel heeft een begrip maar één betekenis – al moet daar een enkele maal in verband met EU-regelgeving van worden afgeweken.

Effecten

- Na een gewenningsperiode zal de uniforme begrippentaal voor het omgevingsrecht bijdragen aan de verbeterdoelen ‘het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht’ en ‘het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving’. Uniforme begrippen verminderen

[64] De memorie van toelichting verwijst in verband met de scheidslijn tussen provinciale en rijksbelangen naar de uitspraak over het inpassingsplan Overdiepse Polder (ABRvS 21 april 2010, AB 2010, 149), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 511.

[65] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 210 e.v.

misverstanden en daarmee juridische procedures.

5 Omgevingswaarden: hoofdstuk 2 van dit besluit

Artikel 2.15 van de wet verplicht tot het bij AMvB vaststellen van omgevingswaarden voor de kwaliteit van de buitenlucht, de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, de kwaliteit van zwemwater en de veiligheid tegen overstromingsrisico's vanwege de primaire waterkeringen[66] en, voor zover zij bij het Rijk in beheer zijn, andere waterkeringen. Deze verplichting biedt de basis voor de implementatie van de richtlijnen luchtkwaliteit, de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn, de richtlijn prioritaire stoffen, de zwemwaterrichtlijn en de richtlijn overstromingsrisico's. In de paragrafen 2.3.1 en 2.3.3 van deze toelichting is nader ingegaan op omgevingswaarden in algemene zin en is ook toegelicht waarom voor andere onderwerpen niet is gekozen voor dit instrument.

5.1 Omgevingswaarden waarborgen van de veiligheid

5.1.1 Omgevingswaarden primaire waterkeringen

Voorgenomen is het nieuwe normenstelsel voor de waterveiligheid[67] via de Invoeringswet Omgevingswet en het bijbehorende Invoeringsbesluit Omgevingswet in te bouwen in het stelsel van de Omgevingswet.

5.2 Omgevingswaarden beschermen van de gezondheid en van het milieu

5.2.1 Omgevingswaarden kwaliteit van de buitenlucht

De kwaliteit van de buitenlucht is belangrijk voor de gezondheid van mensen en het milieu als geheel. Luchtverontreiniging kan effecten hebben op de luchtwegen en het hart- en vaatstelsel, en leidt vooral bij kinderen, ouderen en of mensen die al een luchtwegaandoening of hart- en vaatziekte hebben tot verhoogde gezondheidsrisico's.

Om de risico's van luchtverontreiniging te beperken zijn op Europees niveau normen vastgelegd. De richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht stellen grenswaarden en streefwaarden voor stoffen die de kwaliteit van de buitenlucht beïnvloeden. Het gaat om concentratiewaarden in de buitenlucht voor een aantal stoffen. Voor de stoffen zwaveldioxide (SO_2), stikstofdioxide (NO_2), stikstofoxiden (NO_X), koolmonoxide (CO), benzeen, lood en fijn stof (PM_{10} en $PM_{2,5}$) gaat het om grenswaarden. Voor ozon, de zware metalen arseen, cadmium, nikkel en voor benzo[a]pyreen gelden streefwaarden. Voor $PM_{2,5}$ geldt, naast grenswaarden, ook nog een streefwaarde om de blootstelling aan $PM_{2,5}$ terug te dringen. In dit besluit zijn deze Europese grens- en streefwaarden omgezet naar rijksomgevingswaarden. De grenswaarden zijn omgezet in een resultaatsverplichting, de streefwaarden in een inspanningsverplichting.

Omgevingswaarden die als resultaatsverplichting zijn vormgegeven moeten binnen een bepaalde termijn worden bereikt en mogen wanneer ze eenmaal zijn bereikt, niet meer worden overschreden. Aan omgevingswaarden die als inspanningsverplichtingen zijn vormgegeven moeten voor zover mogelijk voldaan worden en overschrijdingen moeten zoveel mogelijk voorkomen worden. Voor een aantal inspanningsverplichtingen is een termijn gesteld. Die termijn vormt in die gevallen dan het richtpunt voor het voldoen aan deze omgevingswaarden. Resultaatsverplichtingen hebben dus een meer verplichtend karakter. Bij een inspanningsverplichting wordt doorgaans in politiek-bestuurlijke zin minder hard afgerekend op het al of niet behalen van de waarde. Het ontslaat een bestuursorgaan echter niet van de plicht om te werken aan de realisatie en de maatschappelijke verantwoording ervan. De twee kwalificaties hebben voor het aspect luchtkwaliteit in beperkte mate geleid tot een ander type doorwerking naar besluiten. Zo verschillen de eisen aan het programma en de toetsing van een activiteit aan de omgevingswaarden bij een aanvraag om een omgevingsvergunning. Verder gelden voor de omgevingswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof (beide vormgegeven als een resultaatsverplichting), aparte aandachtsgebieden in het omgevingsplan. Voor een antwoord op de vraag hoe dwingend een bepaalde juridische norm is, is overigens niet alleen de aard van de verplichting bepalend, maar ook eventuele uitzonderingsmogelijkheden om van de norm te mogen afwijken. Zo hebben de omgevingswaarden voor de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen aan de ene kant een tamelijk verplichtend karakter, maar bestaan er aan de andere kant ook verschillende uitzonderingsmogelijkheden (zie paragraaf 5.2.2.1 van deze toelichting). De rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit bieden een zelfde beschermingsniveau als onder de Wet milieubeheer.

---

66 Zie voor de aanwijzing van die waterkeringen bijlage II van het Omgevingsbesluit.
67 Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen) (Stb. 2016, 431).

De Europese normen voor luchtkwaliteit zijn mede gebaseerd op adviezen van de Wereldgezondheidsorganisatie (WGO). Bepaalde advieswaarden van de WGO, zoals voor fijnstof, gaan verder dan de Europese norm. Deze waarden zijn niet overgenomen als rijksomgevingswaarden, maar geven wel richting aan de ontwikkeling en uitvoering van het Nederlandse luchtkwaliteitbeleid. Het kabinet zet zich, onder meer door bronbeleid in voor een verdere verbetering van de luchtkwaliteit, ook onder de Europese norm. In dit kader is ook de herziening van de nec-richtlijn[68] relevant. Deze is op 14 december 2016 vastgesteld door het Europese Parlement en de Europese Raad. De herziene nec-richtlijn verplicht de lidstaten de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen verder te verminderen, en vraagt om het opstellen van een nationaal programma. De regering is voornemens om dit nec-programma via de Invoeringswet Omgevingswet als verplicht programma in de Omgevingswet op te nemen.

De richtlijn luchtkwaliteit stelt ook alarmeringswaarden voor NO_2, SO_2 en ozon[69] . Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet omvat een wijziging van artikel 19.10 van de Omgevingswet die beoogt de alarmeringswaarden bij ministeriële regeling vast te laten stellen. De alarmeringswaarden zijn daarom (vooralsnog) niet opgenomen in dit besluit.

De emissieplafonds van de nec-richtlijn zijn (vooralsnog) niet opgenomen als omgevingswaarden. Op dit moment is het halen van deze plafonds geborgd door het Nationale Milieubeleidsplan 4, dat op grond van artikel 4.3 van de Wet milieubeheer is vastgesteld. Momenteel wordt nog onderzocht hoe de implementatie vorm moet krijgen. Het vaststellen van omgevingswaarden ter uitvoering van de nec-richtlijn is een optie. Deze optie is ook benoemd in de memorie van toelichting bij de Omgevingswet.

Omgevingswaarden werken alleen door naar de vaststelling van besluiten als dit in de instructieregels of beoordelingsregels is voorgeschreven. De hoofdkeuze is om daar zeer terughoudend mee om te gaan. De primaire insteek is dat als uit de monitoring blijkt dat niet aan een omgevingswaarde voldaan dreigt te worden, een programma met maatregelen wordt opgesteld om zodoende de overschrijding te voorkomen of zo spoedig mogelijk op te lossen. Met het oog op het voldoen aan de Europeesrechtelijke verplichtingen, zijn er in dit besluit instructieregels en beoordelingsregels opgenomen voor een aantal gebieden en specifieke gevallen. In deze gebieden of bij deze specifieke gevallen valt niet uit te sluiten dat overschrijdingen van de rijksomgevingswaarden optreden. Het gaat bijvoorbeeld om de aanleg van nieuwe auto(snel)wegen of de aanleg van tunnels langer dan 100 meter. In dit besluit is vastgelegd dat in deze gevallen de rijksomgevingswaarden voor PM_{10} en NO_2 in acht genomen moeten worden. De rijksomgevingswaarden krijgen hier een directe doorwerking naar concrete besluitvorming. Voor een nadere toelichting op de instructieregels zie paragraaf 8.1.6.1 van deze toelichting, voor de beoordelingsregels de sectie ‘luchtkwaliteit’ in paragraaf 11.6.2.

Ook in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn relevante bepalingen voor luchtkwaliteit opgenomen, zoals emissie-eisen voor bepaalde activiteiten.

Decentrale omgevingswaarden luchtkwaliteit: mogelijkheden voor gemeenten

Naast het beschermingsniveau van de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit biedt dit besluit ook de mogelijkheid om een decentrale omgevingswaarde vast te stellen ter aanvulling of in afwijking van door het Rijk gestelde omgevingswaarden voor luchtkwaliteit (artikel 2.2, derde lid, van dit besluit). Met afwijkende omgevingswaarde wordt bedoeld: een andere waarde van de door het Rijk gestelde omgevingswaarde, bijvoorbeeld een scherpere norm voor fijn stof. Dit besluit staat het niet toe om een lagere kwaliteit als afwijkende omgevingswaarde vast te stellen. Dat zou strijd met de Europeesrechtelijke verplichtingen opleveren. Met een aanvullende omgevingswaarde wordt bedoeld: een parameter die niet door het Rijk genormeerd wordt, bijvoorbeeld een omgevingswaarde voor de concentratie van roet. Zowel een gemeente als een provincie kan een decentrale omgevingswaarde stellen. Decentrale bestuursorganen krijgen hiermee extra ruimte om vorm te geven aan lokale of regionale ambities, bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid. Het instrument kan ook een aanvulling zijn voor het oplossen van specifieke gebruiksruimtevraagstukken in een gebied.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[70] is aangegeven zijn decentrale omgevingswaarden alleen zinvol voor zover lokale activiteiten of bronnen binnen het gemeentelijk of provinciaal grondgebied de beoogde kwaliteit van de fysieke leefomgeving van dat gebied geheel of grotendeels beïnvloeden of bepalen. Bovendien moeten die gevolgen beïnvloedbaar

[68] Richtlijn (EU) 2016/2284 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2016 betreffende de vermindering van de nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen, tot wijziging van Richtlijn 2003/35/EG en tot intrekking van Richtlijn 2001/81/EG (PbEU 2016, L 344).
[69] De richtlijn luchtkwaliteit spreekt van informatiedrempel en alarmdrempel.
[70] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 98.

of beheersbaar zijn door het treffen van brongerichte of effectgerichte maatregelen door de gemeentelijke of provinciale bestuursorganen. Wanneer bijvoorbeeld een gemeente een eigen omgevingswaarde voor ozon zou stellen zou dat niet passend zijn, omdat gemeenten nauwelijks invloed hebben op de concentraties op het grondgebied. Een ander voorbeeld is een omgevingswaarde voor benzeen terwijl de fabriek die deze stof uitstoot op het grondgebied van de buurgemeente staat. Wanneer een gemeente een omgevingswaarde wil stellen voor een stof die afkomstig is uit bronnen die zowel op het eigen grondgebied liggen als op het grondgebied van een buurgemeente, dan ligt overleg en afstemming voor de hand. Bestuursorganen houden immers bij het nemen van een besluit rekening met elkaars taken en bevoegdheden (artikel 2.2 van de Omgevingswet). Ten overvloede wordt opgemerkt dat een gemeentelijke omgevingswaarde op geen enkele wijze gebruiksruimte in een andere gemeente beïnvloedt.

De bevoegdheid voor gemeenten om afwijkende of aanvullende omgevingswaarden voor luchtkwaliteit te stellen is nieuw ten opzichte van het huidige recht. Wanneer een decentrale omgevingswaarde is vastgesteld geldt de verplichting tot monitoring (artikel 20.1 van de Omgevingswet) en, wanneer er (dreigt) niet voldaan te worden, de verplichting om een programma op te stellen (artikel 3.10 van de Omgevingswet). De bevoegdheid is uiteraard ingekaderd door de doelen van de wet: het gaat om het evenwicht tussen beschermen en benutten. De bevoegdheid om decentrale omgevingswaarden vast te stellen biedt de gemeenten geen extra mogelijkheden om rechtstreeks werkende regels over activiteiten te stellen of vergunningplichten in te stellen. Een omgevingswaarde kan wel een element van de motivering voor dergelijke regels vormen. Ook kunnen gemeenten in de beoordelingsregels voor de afwijkactiviteit een koppeling opnemen naar de eigen omgevingswaarden om nieuwe initiatieven hieraan te toetsen.

Voorbeeld
Voor roet is in dit besluit geen rijksomgevingswaarde vastgesteld. Een gemeente kan de ambitie hebben om, vanuit gezondheidsperspectief, de roetconcentratie op een bepaald niveau te houden of te krijgen. Dit kan een gemeente doen door een decentrale omgevingswaarde in het omgevingsplan op te nemen. Als de gemeente het nodig acht om regels te stellen om die omgevingswaarde te halen, dan kan zij regels opnemen in het omgevingsplan. Dat kunnen regels zijn over activiteiten, al of niet in samenhang met beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor het afwijken van die regels. Zonder regels in het omgevingsplan werken gemeentelijke omgevingswaarden niet door naar de vaststelling van besluiten. Wel verplicht de omgevingswaarde de gemeente om te monitoren en, als uit de monitoring blijkt dat de omgevingswaarde niet wordt behaald, een programma met maatregelen vast te stellen om alsnog aan de omgevingswaarde te voldoen. Naast regels in het omgevingsplan over roetemissies kan een gemeente ook andere maatregelen treffen om aan de eigen omgevingswaarde te voldoen, bijvoorbeeld het aanpassen van de verkeerscirculatie, instellen van een subsidieprogramma of een informatiecampagne. Alle regels en maatregelen bij elkaar moeten er toe leiden dat aan de decentrale omgevingswaarde wordt voldaan. Voor de monitoring van roet kan een gemeente gebruik maken van, door het Rijk gefaciliteerde, rekenmodellen met gegevens over de grootschalige concentraties en de emissiefactoren roet van wegverkeer.

Gemeenten mogen op grond van artikel 5.159 van dit besluit geen eigen regels stellen die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een rijksweg of hoofdspoorweg rechtstreeks belemmeren. Deze regel heeft ook betrekking op het stellen van decentrale omgevingwaarden.

Voor de doorwerking van een gemeentelijke omgevingswaarde naar de vergunning voor een milieubelastende activiteit geldt de algemene lijn voor regels uit het omgevingsplan. Het bevoegd gezag voor de vergunning voor een milieubelastende activiteit houdt bij de beoordeling van de vraag of sprake is van significante milieuverontreiniging in ieder geval rekening houdt met het omgevingsplan. Dit betekent dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit moet motiveren op welke wijze de regels in het omgevingsplan, waaronder de lokale omgevingswaarden, de inhoud van het besluit hebben beïnvloed (zie voor verdere toelichting op dit punt paragraaf 11.6.1.3, sectie ‘significante milieuverontreiniging’).

Decentrale omgevingswaarden luchtkwaliteit: mogelijkheden voor provincies

De mogelijkheden van provincies om met omgevingswaarden te sturen zijn wat ruimer dan die van gemeenten. Provincies kunnen hun eigen omgevingswaarden door laten werken naar omgevingsvergunningen voor de milieubelastende activiteit en via instructieregels naar gemeenten of waterschappen.

In die gevallen dat de provincie bevoegd is voor het verlenen van de vergunning voor een afwijkactiviteit hanteert de provincie de daarbij de geldende beoordelingsregels van de gemeente, inclusief een eventuele regel over de doorwerking van een gemeentelijke omgevingswaarde. De gemeente heeft in die gevallen in beginsel een advies met instemming op de vergunning voor de afwijkactiviteit. Dit advies met instemming wordt alleen ingeperkt tot een adviesrecht voor zover deze afwijkactiviteiten verband houden met het voorkomen en beperken van verontreiniging. Zie verder paragraaf 4.3.4 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit en paragraaf 11.6.1.3 van deze toelichting.

Decentrale omgevingswaarden luchtkwaliteit: meewegen economische effecten

Voor alle omgevingswaarden geldt dat dit beleidsdoelen zijn van een gewenste staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Daarnaast geldt ook dat wanneer omgevingswaarden worden vastgesteld, dit altijd moet geschieden met het oog op de doelen van de wet. Als de gemeenteraad of provinciale staten een aanvullende of afwijkende omgevingswaarde vastleggen zal dat ook gebeuren met het oog op de doelen van de wet, waarbij in samenhang het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving gewogen worden. Dit volgt uit artikel 2.1, eerste lid, van de wet.

Bovendien bepaalt dit artikel 2.1, tweede lid, dat een bestuursorgaan rekening houdt met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. De zorg voor een specifieke kwaliteit van de fysieke leefomgeving moet daarom altijd in het licht van de samenhang van de fysieke leefomgeving en daarbij betrokken belangen worden bekeken. Dit betekent dat een omgevingswaarde voor een bepaald aspect voor de fysieke leefomgeving niet in uiterste strengheid wordt vastgesteld als daar onevenredige nadelen voor andere onderdelen of aspecten van de fysieke leefomgeving of andere belangen tegenover staan. Bij vaststelling van alle omgevingswaarden moet het bestuursorgaan dus altijd ook een samenhangende afweging maken.

Als invulling van de motie-Veldman[71] is dit voor het stellen van aanvullende of afwijkende omgevingswaarden nog eens beklemtoond. Hierdoor wordt in de instructieregel die aanvullende of afwijkende omgevingswaarden voor luchtkwaliteit mogelijk maken (artikel 2.2) ook gevraagd de economische effecten hiervan te betrekken. In de genoemde motie-Veldman worden deze economische effecten beschreven als effecten op vestigingsklimaat, werkgelegenheid en bereikbaarheid.

Met het afwegen van economische effecten wordt bedoeld dat bij het vastleggen van een omgevingswaarde er een onderbouwing van deze economische effecten gegeven moet worden. Afhankelijk van de situatie kan dit een kwantitatieve of een kwalitatieve onderbouwing zijn. Deze bepaling hangt nauw samen met artikel 2.10, tweede lid, van de wet dat vereist dat een bestuursorgaan bij het vaststellen van een bestuursorgaan onderbouwt met welke taken en bevoegdheden het bestuursorgaan de omgevingswaarde gaat verwezenlijken. Hoe duidelijker het is welke maatregelen er genomen gaan worden, hoe duidelijker ook de effecten daarvan kunnen worden ingeschat. Zo zal een omgevingswaarde die beoogt een al aanwezige kwaliteit goed te houden geen directe effecten hebben op bedrijven. Mogelijk is er op termijn een gunstige invloed op het vestigingsklimaat voor bijvoorbeeld de recreatiesector en de zakelijke dienstverlening. Terwijl een omgevingswaarde die het uitvoerend bestuur noopt tot maatregelen waarmee bestaande emissies gereduceerd worden wel effecten zal hebben op de betrokken bedrijven.

Overzicht instrumenten luchtkwaliteit

Naast omgevingswaarden zijn ook andere instrumenten van de wet nodig om luchtkwaliteit in dit besluit goed vorm te geven. In deze toelichting wordt de volgorde van dit besluit aangehouden. Dat heeft tot gevolg dat de gemaakte keuzes per beleidsonderwerp op verschillende plaatsen worden toegelicht. In tabel 5.1 wordt daarvan een overzicht gegeven.

Tabel 5.1 Richtingaanwijzer luchtonderwerpen in deze nota van toelichting.

Omgevingswaarden	Programma bij dreigende overschrijding	Instructieregels omgevingsplan- en verordening	Omgevingsvergunning	Monitoring en informatie
§ 5.2.1	§ 7.1	§ 8.1.7.1	§11.6.2	§ 13.3.1

5.2.2 Omgevingswaarden waterkwaliteit

Het belang van een goede kwaliteit en voldoende kwantiteit van (zoet) water is groot voor de gezondheid van de mens, de gezondheid van het ecosysteem, de natuur en de economie (van proceswater tot landbouw) van Nederland. Het Nederlandse beleid en de regels over waterkwantiteit en waterkwaliteit zijn voor een belangrijk deel bepaald door EU-richtlijnen. Dit besluit bevat diverse regels op het gebied van water die voornamelijk een herimplementatie zijn van de regels van de kaderrichtlijn water (Krw) en de daarbij behorende dochterrichtlijnen, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen. Er is nauwe aansluiting gezocht bij de EU-richtlijnen, waarbij is uitgegaan van het beginsel van subsidiariteit en een lastenluwe implementatie.

[71] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 57.

Naast omgevingswaarden zijn ook andere instrumenten van de wet nodig om de wateronderwerpen in dit besluit goed vorm te geven. In deze toelichting wordt de volgorde van dit besluit aangehouden. Dat heeft tot gevolg dat de gemaakte keuzes per beleidsonderwerp op verschillende plaatsen worden toegelicht. Voor specifieke gebruikersgroepen wordt hiervan in tabel 5.2 een overzicht gegeven. Voor de volledigheid zijn daaraan ook de instrumentkeuzes over mariene wateren en stedelijk afvalwater toegevoegd, hiervoor zijn geen omgevingswaarden gesteld.

Tabel 5.2 Richtingaanwijzer wateronderwerpen in deze nota van toelichting.

	Omgevings-waarden en uitzonderings-mogelijkheden	Specifieke taken (inclusief peilbesluiten, rangorde bij waterschaarste, calamiteiten en openbaar riool)	Instructieregels waterprogram-ma's (inclusief specifieke instructieregels andere doelstelling zoals voorkoming achteruitgang van de toestand)	Instructieregels omgevings-plannen en -verordening (weging waterbelang) en waterschaps-verordening (lozingen)	Omgevingsver-gunning	Monitoring en informatie (inclusief register beschermde gebieden)
Waterveiligheid	§ 5.1.1	–	§ 7.2.1	§ 8.1.5	–	§ 13.3.2
Oppervlaktewater	§ 5.2.2.1 en § 5.2.2.4	§ 6.3	§ 7.2.1 en § 7.2.2	§ 8.1.6 en H 9	§ 11.10 en § 11.11	§ 13.3.2
Grondwater	§ 5.2.2.2 en § 5.2.2.4	§ 6.3	§ 7.2.1 en § 7.2.2	§ 8.1.6 en § 10.5	§ 11.10 en § 11.11	§ 13.3.2
Drinkwater	§ 5.2.2.3 en § 5.2.2.4	§ 6.3	§ 7.2.1 en § 7.2.2	§ 8.1.6 en § 10.5	§ 11.10 en § 11.11	§ 13.3.2
Zwemwater	§ 5.2.3	§ 6.2	§ 7.2.1	§ 8.1.6	–	§ 13.3.3
Mariene wateren	–	§ 6.1	§ 7.2.1	–	§ 11.10 en § 11.11	§ 13.3.2
Stedelijk Afvalwater	–	§ 6.4	-	§ 8.2.3	–	§ 13.3.2

In deze paragraaf wordt ingegaan op de omgevingswaarden voor waterkwaliteit en de verhouding tussen de omgevingswaarden en de andere instrumenten, zoals de instructieregels voor programma's. Samen moeten zij ervoor zorgen dat aan de milieudoelstellingen van de Krw wordt voldaan. Voorheen waren de milieudoelstellingen uit de Krw geïmplementeerd via de Wet milieubeheer en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. Hierbij was al gekozen voor een strikte implementatie van de Krw. Deze lijn wordt gecontinueerd onder de Omgevingswet.

In dit besluit zijn, zoals vereist door artikel 2.15 van de wet, omgevingswaarden opgenomen voor de chemische en ecologische toestand van krw-oppervlaktewaterlichamen en voor de chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. Daarnaast zijn er omgevingswaarden vastgesteld voor oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Naast deze omgevingswaarden kent de Krw ook andere milieudoelstellingen: geen achteruitgang van de toestand, het vereiste van geen achteruitgang, verbetering van de kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning, ombuiging significante trendombuiging en geen bacteriële besmetting schelpdierwateren. Een omgevingswaarde maakt deel uit van de beleidscyclus (zie voor meer informatie hierover paragraaf 2.1.2 van deze toelichting). Het te behalen doel wordt gemonitord, waarbij voor water wordt gewerkt met een programma met maatregelen om dit doel te halen.

Artikel 2.10 van de wet schrijft voor dat per omgevingswaarde naast het doel ook de aard, termijn en locatie van de omgevingswaarde wordt bepaald. Voor de aard moet worden aangeven of het een resultaats-, inspannings- of andere daarbij te omschrijven verplichting is. De omgevingswaarden 'goede chemische toestand oppervlaktewaterlichaam', 'goede ecologische toestand oppervlaktewaterlichaam', 'goede chemische toestand grondwaterlichaam' en 'goede kwantitatieve toestand grondwaterlichaam' zijn in dit besluit aangeduid als verplichtingen als bedoeld in artikel 4 Krw. Hiervoor is gekozen omdat hiermee nauwkeurig kan worden aangesloten bij het rechtskarakter en de wijze van doorwerking van de eisen in dit artikel van de Krw. De verplichtingen bedoeld in artikel 4 Krw zijn gericht op het uiteindelijke doel dat gehaald moet worden, maar er kan worden afgeweken via de uitzonderingen die de richtlijn hierop toestaat. Soms tijdelijk, maar ook permanent. Het gaat hierbij zowel om inspanningsmogelijkheden als om uiteindelijke resultaten. Hiermee worden de omgevingswaarden gedeeltelijk inspanningsverplichtingen en gedeeltelijk resultaatsverplichtingen.

De omgevingswaarde 'goede chemische toestand krw-oppervlaktewaterlichaam' is vervolgens opgebouwd uit verschillende omgevingswaarden per stof. Ook deze omgevingswaarden zijn in dit besluit aangeduid als een verplichting als bedoeld in artikel 4 Krw. De omgevingswaarde voor

oppervlaktewater dat wordt onttrokken voor de bereiding van water voor menselijke consumptie is een verplichting zoals bedoeld in artikel 7 Krw. Ook hier geldt dat nauwkeurig wordt aangesloten bij het rechtskarakter en wijze van doorwerking van de Krw. De termijn waarop aan de omgevingswaarden voor waterkwaliteit moet worden voldaan sluit aan bij de termijnen van de Krw. Dit betekent dat bij de inwerkingtreding van dit besluit voor een groot deel aan de omgevingswaarden voor oppervlakte- en grondwaterlichamen moet zijn voldaan. De richtlijn schrijft namelijk voor dat de goede toestand van krw-oppervlaktewaterlichamen en de goede toestand voor grondwaterlichamen uiterlijk op 22 december 2015 moet zijn behaald. Voor de omgevingswaarde van een aantal individuele prioritaire stoffen geldt echter een afwijkende termijn waarbinnen aan de omgevingswaarden moet worden voldaan. Deze termijn is opgenomen in bijlage III bij dit besluit.

De omgevingswaarden gelden voor waterlichamen en voor waterwinlocaties in oppervlaktewater. Een waterlichaam is een oppervlakte- of grondwaterlichaam. Een grondwaterlichaam is in de wet gedefinieerd conform de Krw. De definitie in de wet voor oppervlaktewaterlichaam is conform de voormalige Waterwet, maar anders dan in de Krw. Daarom is de term 'krw-oppervlaktewaterlichaam' gedefinieerd in bijlage I bij dit besluit, waarmee wordt aangesloten bij de definitie uit de Krw. De waterlichamen en de waterwinlocaties worden aangewezen in de waterprogramma's (zie verder onder oppervlaktewater, grondwater en drinkwaterwinning uit oppervlaktewater).

De waterprogramma's hebben spelen een belangrijke rol bij het behalen van de omgevingswaarden en de overige doelstellingen, zoals het vereiste van geen achteruitgang. Hiertoe zijn in afdeling 4.2 van dit besluit instructieregels opgenomen die dit moeten realiseren. Het opstellen van een maatregelenprogramma is een verplichting uit de Krw (artikel 11 Krw; zie voor meer informatie over de waterprogramma's paragraaf 7.2 van deze toelichting).

Een basismaatregel die de Krw hierbij voorschrijft, betreft de regulering van lozingen door puntbronnen. Voor puntbronnen zijn regels opgenomen in de hoofdstukken 2 tot en met 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Deze regels schrijven onder meer voor dat afvalwater dat vrijkomt bij milieubelastende activiteiten gezuiverd moet worden voordat dit geloosd mag worden op oppervlaktewater. Daarnaast zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving voor relevante milieubelastende activiteiten ook bodembeschermende voorzieningen voorgeschreven.

Omgevingswaarden en de andere doelstellingen van de Krw kennen geen directe doorwerking naar omgevingsvergunningen. De koppeling hieraan verloopt via de waterprogramma's (dit volgt uit artikel 8.85 van dit besluit). Ieder projectbesluit en iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit moet getoetst worden aan de genoemde waterprogramma's. Als bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een activiteit op basis van de waterprogramma's niet onomstotelijk blijkt dat aan de omgevingswaarden voldaan wordt en de andere doelstellingen gehaald worden, dan moet een beroep gedaan worden op één van de uitzonderingsmogelijkheden die de Krw biedt. Als dit niet (meer) mogelijk is kan het project geen doorgang vinden en moet de vergunning geweigerd worden.

Het bevoegd gezag is verplicht de omgevingsvergunning voor onder andere een lozingsactiviteit regelmatig te bezien. Dit kan leiden tot een wijziging van de voorschriften en in bepaalde situaties zelfs tot het intrekken van de vergunning (zie artikel 5.38 van de wet, afdeling 8.10 van dit besluit en paragraaf 11.11 van deze toelichting). Dit is in lijn met artikel 11, vijfde lid, Krw, dat de lidstaten verplicht de betrokken vergunningen en toestemmingen te onderzoeken en zo nodig te herzien als uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de doelstellingen van artikel 4 Krw vermoedelijk niet gehaald worden.

Met behulp van de monitoringsregels in dit besluit en de voorgenomen ministeriële regeling wordt bepaald of aan de omgevingswaarden voldaan wordt en andere doelstellingen gehaald worden. Ook dit is een verplichting die volgt uit de Krw (zie ook paragraaf 13.3.2 van deze toelichting). De meetvoorschriften zullen worden opgenomen in een ministeriële regeling. Als uit de monitoring blijkt dat met de waterprogramma's niet aan de omgevingswaarden voor waterkwaliteit kan worden voldaan en er geen of onvoldoende gebruik gemaakt kan worden van de uitzonderingsmogelijkheden die zijn opgenomen in paragraaf 2.2.2.4 van dit besluit moeten de van toepassing zijnde waterprogramma's gewijzigd worden op grond van afdeling 3.2 van de wet.

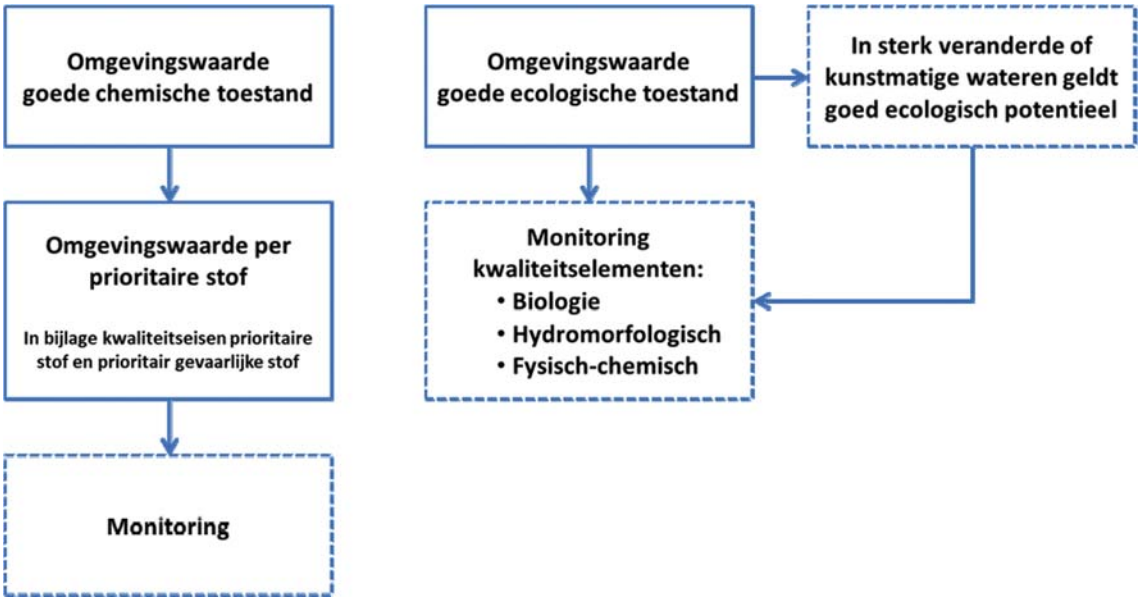
Provincies hebben de mogelijkheid om in hun omgevingsverordeningen voor waterkwaliteit afwijkende of aanvullende omgevingswaarden te stellen (zie voor meer informatie hierover paragraaf 2.3.3 van deze toelichting). Het besluit vereist dat bij het stellen van een aanvullende of afwijkende omgevingswaarden de economische effecten worden betrokken. Voor een toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar de sectie 'Meewegen economische effecten bij aanvullende omgevingswaarden' in paragraaf 5.2.1. Hierna worden de vormgeving van de omgevingswaarden voor oppervlaktewateren, grondwater en drinkwater en de uitzonderingsmogelijkheden hierbij nader toegelicht.

Het Rijk en regionale overheden zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het behalen van de omgevingswaarden en de overige doelstellingen, zoals het vereiste van geen achteruitgang. Naast de hier verplichte regels hebben de gezamenlijke waterbestuurders in november 2016 en de betrokken maatschappelijke organisaties daarom de intentieverklaring Deltaaanpak Waterkwaliteit en Zoetwater ondertekend. Hierin is onder meer afgesproken om de belasting van grond- en oppervlaktewater met nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen verder aan te pakken. De Minister van Economische Zaken is hierbij verantwoordelijk voor het mestbeleid.

5.2.2.1 Oppervlaktewater

In dit besluit zijn omgevingswaarden vastgesteld voor de ecologische en de chemische toestand van krw-oppervlaktewaterlichamen (artikelen 2.12 en 2.13 van dit besluit). Samen vormen deze omgevingswaarden de overkoepelende doelstelling van 'een goede oppervlaktewatertoestand' zoals bedoeld in de kaderrichtlijn water. Lidstaten beschermen, verbeteren en herstellen alle oppervlaktewateren om deze goede oppervlaktewatertoestand te bereiken en te behouden. Bij een goede oppervlaktewatertoestand zijn zowel de ecologische als de chemische toestand ten minste 'goed'.

In figuur 5.1 wordt de onderverdeling van de omgevingswaarden voor oppervlaktewater weergegeven.



Figuur 5.1. Schema omgevingswaarden voor de oppervlaktewaterkwaliteit.

De Krw geldt voor alle wateren. Het beheer is geoperationaliseerd met waterlichamen. Locaties waar aan de omgevingswaarden 'een goede chemische toestand oppervlaktewaterlichaam' en 'een goede ecologische toestand oppervlaktewaterlichaam' moet worden voldaan, zijn de krw-oppervlaktewaterlichamen in de zin van de Krw. Omdat de hier bedoelde omgevingswaarden bedoeld zijn als strikte implementatie van de desbetreffende verplichtingen uit de Krw, wordt aangesloten bij de definities uit de Krw van 'oppervlaktewaterlichaam' en 'oppervlaktewater'. Met andere woorden: de gebieden waar deze omgevingswaarden gelden, zijn de gebieden volgens de Europese definities. De regionale krw-oppervlaktewaterlichamen worden aangewezen in het regionaal waterprogramma door de provincie en de rijks-krw-oppervlaktewaterlichamen in het nationale waterprogramma door het Rijk. Voor de regionale wateren is de provincie verantwoordelijk voor het voldoen aan de omgevingswaarden en andere doelstellingen, zoals geen achteruitgang, van de Krw en voor de rijkswateren het Rijk. Via uitvoering van de maatregelen in het regionaal en nationaal waterprogramma moet aan de omgevingswaarden en andere doelstelling voor oppervlaktewaterkwaliteit worden voldaan. Voor het nemen van beheersmaatregelen staan de waterschappen voor regionale wateren en het Rijk voor rijkswateren aan de lat (zie verder paragraaf 7.2 van deze toelichting die ingaat op de regels voor de waterprogramma's).

Omgevingswaarde 'een goede chemische toestand'

De omgevingswaarde 'een goede chemische toestand oppervlaktewaterlichaam' (artikel 2.12 van dit besluit) is opgebouwd uit verschillende omgevingswaarden. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het principe van *one out, all out.* Hiermee wordt bedoeld dat niet voldaan wordt aan de omgevings-

waarde ‘een goede chemische toestand’ als niet voldaan wordt aan één van de ‘onderliggende’ omgevingswaarden.

De omgevingswaarden waaruit de omgevingswaarde ‘een goede chemische toestand oppervlaktewaterlichaam’ is opgebouwd, zijn vastgesteld per individuele prioritaire stof. Voor prioritaire stoffen die de neiging hebben te accumuleren in sediment of in biota geldt daarnaast nog de omgevingswaarde dat de concentratie van die stof niet significant mag zijn toegenomen in sediment of biota.

Omgevingswaarden individuele prioritaire stoffen

Zoals vermeld heeft iedere individuele prioritaire stof een eigen omgevingswaarde als onderdeel van de omgevingswaarde goede chemische oppervlaktewatertoestand. Er is gekozen voor een omgevingswaarde per individuele stof (ook voor stoffen die de neiging hebben te accumuleren in sediment of in biota) omdat de maximale concentratie per stof via de richtlijn prioritaire stoffen rechtstreeks door de EU wordt bepaald. De termijn waarbinnen aan de doelstelling moet worden voldaan per stof kan verschillen. Meer informatie hierover staat in de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.12 van dit besluit.

Deze prioritaire stoffen en de daaraan gestelde eisen, waaronder de datum waarop aan de gestelde omgevingswaarde moet zijn voldaan en of dit gemeten moet worden in het water of in biota en/of sediment, zijn opgenomen in bijlage III bij dit besluit.

Voor deze omgevingswaarden geldt (zoals aangegeven in Bijlage III) ook dat als uit monitoring blijkt dat niet aan de omgevingswaarden voldaan (dreigt) te worden, de wet verplicht tot het opstellen van een programma. In de praktijk zal dit gebeuren in één van de verplichte waterprogramma’s.

Omgevingswaarde ‘een goede ecologische toestand’

De ecologische toestand van oppervlaktewater is opgebouwd uit de volgende kwaliteitselementen: de biologische, de hydromorfologische en de fysisch-chemische (dit is geregeld in artikel 2.13 van dit besluit). De biologische kwaliteit is daarbij leidend. Met leidend wordt bedoeld dat het uiteindelijk doel is de biologische kwaliteitselementen te behouden of tot stand te brengen; verondersteld wordt dat de andere kwaliteitselementen noodzakelijk zijn om aan de biologische kwaliteitselementen te voldoen. Voor het behalen van de omgevingswaarde ‘een goede ecologische toestand’ moeten de kwaliteitselementen voldoen aan de algemene definitie van de goede ecologische toestand zoals opgenomen in bijlage V, paragraaf 1.2, tabellen 1.2.1 tot en met 1.2.4, bij de Krw voor het type water waarin het waterlichaam is ingedeeld.

De kwaliteitselementen zijn beschreven in bijlage V, paragraaf 1.2, tabellen 1.2.1 tot en met 1.2.4, bij de Krw en verder uitgewerkt in een rapport van de Stichting toegepast onderzoek waterbeheer (Stowa).[72] In paragraaf 10.2.2 van dit besluit zijn de monitoringsregels opgenomen. Daar wordt aangegeven hoe de hydromorfologische en algemene fysisch-chemische kwaliteitselementen zijn afgeleid van het biologische kwaliteitselement.

Ook de fysisch-chemische kwaliteit bestaat uit algemene omstandigheden zoals genoemd in bijlage V Krw en specifieke verontreinigde stoffen en wordt in de monitoringsregels van paragraaf 10.2.2 verder uitgewerkt. Voor Nederland zijn de specifiek verontreinigde stoffen verder uitgewerkt en opgenomen in bijlage XXI bij dit besluit.

Alle bovengenoemde kwaliteitselementen moeten gemonitord worden om de toestand van de omgevingswaarde ‘goede ecologische toestand’ te bepalen, zie verder paragraaf 13.3.2 van deze toelichting. Als de monitoring als resultaat geeft dat aan alle boven beschreven voorwaarden voldaan is, wordt voldaan aan de omgevingswaarde ‘een goede ecologische toestand’.

‘Goed ecologisch potentieel’ als uitzonderingsmogelijkheid van de omgevingswaarde ‘goede ecologische toestand’

Er zijn in Nederland, als gevolg van menselijke ingrepen, nog maar heel weinig natuurlijke krw-oppervlaktewaterlichamen. Als met deze ingrepen vitale maatschappelijke belangen en functies zijn gemoeid, mogen de ingrepen ondanks hun nadelige gevolgen voor de ecologische toestand volgens artikel 4, derde lid, Krw toch gehandhaafd worden. Deze waterlichamen worden aangewezen als kunstmatig of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen. Deze aanwijzing vindt plaats in het

[72] Stichting toegepast onderzoek waterbeheer, Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de kaderrichtlijn water, STOWA 2001231.

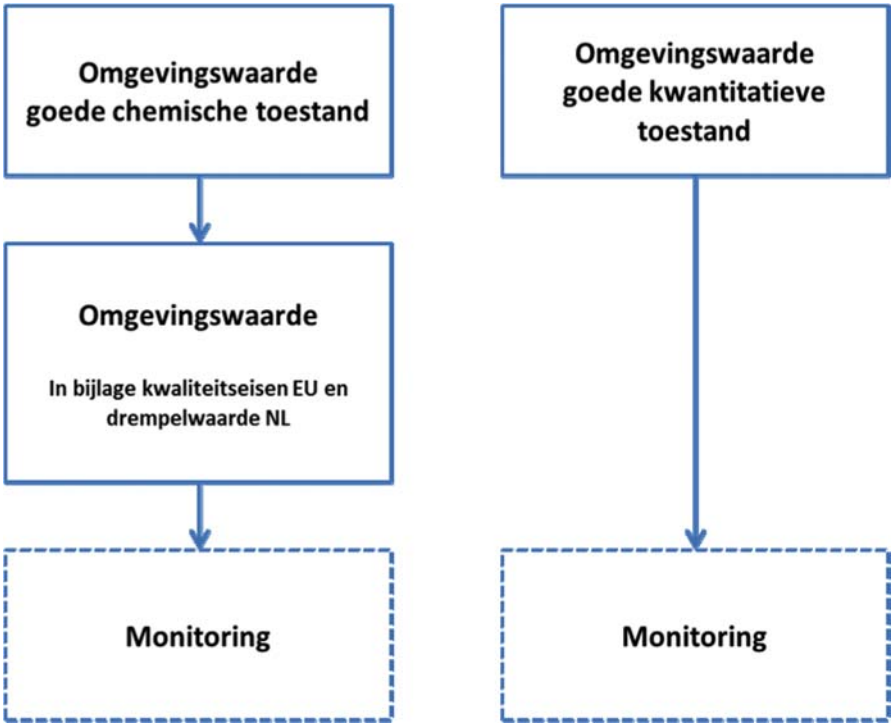
regionaal waterprogramma voor zover het regionale waterlichamen betreft en in het nationaal waterprogramma voor zover het rijkswaterlichamen betreft (zie paragraaf 7.2.1 van deze toelichting). Bij deze waterlichamen kan niet worden voldaan aan de eis dat het in een voor het desbetreffende type natuurlijke waterlichaam 'goede ecologische toestand' moet verkeren. De Krw vereist in een dergelijk geval dat deze waterlichamen vanaf 22 december 2015 een goed ecologisch potentieel hebben. Dit goed ecologisch potentieel hoeft niet gelijk te zijn aan de huidige inrichting, want de Krw schrijft voor dat de effecten van onomkeerbare ingrepen toch zoveel mogelijk gemitigeerd moeten worden. In dit besluit is het 'goed ecologisch potentieel' een uitzonderingsmogelijkheid van de omgevingswaarde 'goede ecologische toestand' (dit is geregeld in artikel 2.13 van dit besluit).

Net als bij de omgevingswaarden voor krw-oppervlaktewaterlichamen moet een 'goed ecologisch potentieel' via de in de waterprogramma's vastgelegde maatregelen gehaald worden. In de monitoringsregels is dit verder uitgewerkt. Het 'goed ecologisch potentieel' komt zoveel mogelijk overeen met de doelstellingen van de ecologische toestand van het type natuurlijk waterlichaam die het meest vergelijkbaar zijn met het sterk veranderde of kunstmatige waterlichaam.

5.2.2.2 Grondwater

Wat betreft het watersysteem zijn in de artikelen 2.15 en 2.16 van dit besluit voor grondwater omgevingswaarden vastgesteld voor de chemische en de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen. Samen vormen zij de overkoepelende milieudoelstelling van 'een goede grondwatertoestand' zoals bedoeld in de Krw.

Figuur 5.2 geeft de onderverdeling van de omgevingswaarden voor grondwater weer.



Figuur 5.2. Schema omgevingswaarden voor de grondwaterkwaliteit.

De locaties waar aan de omgevingswaarden voor de chemische en de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen moet worden voldaan zijn de grondwaterlichamen in de zin van de Krw. Zie hiervoor verder de artikelsgewijze toelichting op artikel 2.15.

De grondwaterlichamen worden aangewezen in de regionale waterprogramma's. Met de uitvoering van de maatregelen in het regionaal waterprogramma moet aan de omgevingswaarden voor grondwater worden voldaan, zoals bepaald door artikel 4.14 van dit besluit. De provincie is daarmee verantwoordelijk voor het behalen van deze omgevingswaarden. Dit volgt de opdracht die de provincie in artikel 3.8 van de wet heeft gekregen. In dat artikel wordt duidelijk gemaakt dat de provincie verantwoordelijk is voor de uitvoering van de grondwaterrichtlijn. Maar ook de waterschappen en het Rijk hebben hierin een taak. Zij zijn onder andere verantwoordelijk voor het nemen van maatregelen om er voor te zorgen dat achteruitgang van de chemische en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen wordt voorkomen, de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater

wordt voorkomen of beperkt en elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof ten gevolge van menselijke activiteit omgebogen wordt teneinde de grondwaterverontreiniging geleidelijk te verminderen (zie de artikelen 4.3, 4.4, 4.10 en 4.17 van dit besluit).

Ook gemeenten hebben een nadrukkelijk belang bij een goede grondwaterkwaliteit en -kwantiteit. De grondwaterkwaliteit en -kwantiteit bepalen ook welke functies een gemeente kan toedelen. In hoofdstuk 5 onder 'weging waterbelang' wordt hier verder op ingegaan.

Wat betreft het bodemsysteem worden in het voorziene Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de aanpak en sanering van bodemverontreiniging en bodemaantasting. Aanpak van een bodemverontreiniging kan nodig zijn om te voorkomen dat de chemische toestand van een grondwaterlichaam negatief wordt beïnvloed, waardoor mogelijk het halen van de omgevingswaarde en het vereiste van geen achteruitgang op termijn in het gedrang komen. Ook kan een dergelijke aanpak nodig zijn om te voorkomen dat gevaarlijke stoffen het grondwater kunnen verontreinigen en om de inbreng van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk te beperken zoals de grondwaterrichtlijn dat in artikel 6, eerste lid, voorschrijft.

Omgevingswaarde 'goede chemische toestand'

De omgevingswaarde 'een goede chemische toestand grondwaterlichaam' (artikel 2.16 van dit besluit) is opgebouwd uit verschillende omgevingswaarden per parameter. Hiervoor is gekozen omdat de Krw voor een aantal stoffen rechtstreekse kwaliteitsdoelstellingen heeft vastgesteld en er daarnaast voor een aantal stoffen nationale drempelwaarden vastgesteld zijn ter implementatie van de grondwaterrichtlijn. Bovendien wordt uitdrukking gegeven aan het principe van *one out, all out.* Hiermee wordt bedoeld dat niet voldaan wordt aan de omgevingswaarde 'een goede chemische toestand' als niet voldaan wordt aan één van de 'onderliggende' omgevingswaarde. Met de monitoringsregels in dit besluit en de voorgenomen ministeriële regeling, waarvoor de toelichting is opgenomen in paragraaf 13.3.2, wordt bepaald of aan de omgevingswaarden wordt voldaan.

Omgevingswaarden individuele parameters

Zoals gezegd heeft iedere individuele parameter een eigen omgevingswaarde. Voor het behalen van deze individuele omgevingswaarden dienen aan alle voorwaarden van bijlage V bij de Krw en de eisen zoals opgenomen in de tabellen A en B van bijlage IV bij dit besluit te worden voldaan. Met de monitoringsregels in dit besluit en de voorgenomen ministeriële regeling wordt bepaald of dit het geval is (zie voor meer informatie hierover paragraaf 13.3.2 van deze toelichting).

Voor deze omgevingswaarden geldt ook dat als uit monitoring blijkt dat niet aan de omgevingswaarden voldaan (dreigt) te worden, de wet verplicht tot het opstellen van een programma. In de praktijk zal dit gebeuren in één van de verplichte waterprogramma's.

Omgevingswaarde 'goede kwantitatieve toestand'

Artikel 2.15 van dit besluit bepaalt dat een grondwaterlichaam voldoet aan de omgevingswaarde van 'een goede kwantitatieve toestand' als voldaan is aan alle voorwaarden van bijlage V, paragraaf 2.1.2, Krw. Ook hier geldt dat met de monitoringsregels in dit besluit en de voorgenomen ministeriële regeling wordt bepaald of dit het geval is (zie ook paragraaf 13.3.2 van deze toelichting).

5.2.2.3 Omgevingswaarden drinkwaterwinning uit oppervlaktewater

In artikel 2.17 van dit besluit zijn voor water op de waterwinlocaties waar oppervlaktewater wordt onttrokken voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water omgevingswaarden per verontreinigende stof vastgesteld. Deze omgevingswaarden zijn verplichtingen als bedoeld in artikel 7 van de kaderrichtlijn water. De stoffen en bijbehorende gehalten zijn vermeld in bijlage V bij dit besluit. De gehalten komen overeen met een zodanige kwaliteit van het water dat hiervan met toepassing van bestaande zuiveringstechnieken drinkwater kan worden bereid. De waarden zijn in 2015 in overeenstemming gebracht met de kwaliteitseisen voor de bereiding van drinkwater (het ruwe water), die in het kader van de Drinkwaterwet zijn gesteld.[73]

Bovengenoemde omgevingswaarden gelden op waterwinlocaties in krw-oppervlaktewaterlichamen waar oppervlaktewater wordt onttrokken voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd

[73] Besluit van 15 oktober 2015 tot wijziging van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en het Waterbesluit (Stb. 2015, 394).

water. Deze waterwinlocaties zijn opgenomen in het nationale waterprogramma voor zover het rijkswateren betreft en in het regionaal waterprogramma voor zover het regionale wateren betreft.

Met de monitoringsregels in dit besluit en de voorgenomen ministeriële regeling wordt vastgesteld of aan de omgevingswaarden wordt voldaan.

Deze omgevingswaarden hebben geen betrekking op grondwater of oppervlaktewater dat na een bodempassage via een waterwinlocatie van grondwater wordt onttrokken. Voor grondwater is in de EU-richtlijnen geen verplichting opgenomen tot het stellen van waterkwaliteitsnormen voor grondwater dat wordt onttrokken voor de bereiding van voor menselijke consumptie bedoeld water. In verband met het uitgangspunt van een strikte implementatie is er op dit moment voor gekozen geen rijksomgevingswaarden vast te stellen. Wel is het mogelijk dat het provinciebestuur hier omgevingswaarden voor vaststelt in haar omgevingsverordening (op grond van artikel 2.10, derde lid, van dit besluit) met daarbij behorende instructieregels voor gemeenten en waterschappen. Het provinciebestuur is verantwoordelijk voor het beschermen van de kwaliteit van grondwater. De provincie is daarmee ook verplicht de doelen van de Krw te halen voor grondwater dat gebruikt wordt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water.

5.2.2.4 Uitzonderingsmogelijkheden omgevingswaarden voor oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen en onttrekking van oppervlaktewater

Als niet voldaan kan worden aan de omgevingswaarden voor krw-oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen en oppervlaktewater voor de bereiding van voor menselijke consumptie bedoeld water omdat bepaalde maatregelen niet haalbaar of niet betaalbaar zijn, kan een onderbouwd beroep gedaan worden op één van de uitzonderingen genoemd in artikel 4, vierde tot en met zevende lid, Krw. Dit houdt onder andere in dat maatschappelijk afgewogen uitzonderingen op de omgevingswaarden worden opgenomen in het regionaal waterprogramma (als het gaat om regionale wateren) of in het nationale waterprogramma (als het gaat om rijkswateren). Bij de onderbouwing kan, voor zover aanwezig, gebruik gemaakt worden van informatie uit rapporten die in het kader van de milieueffectrapportage zijn opgesteld.

De bevoegdheid om gebruik te maken van één van de uitzonderingsmogelijkheden ligt bij het bestuursorgaan dat het desbetreffende programma vaststelt. Een waterschap kan in zijn waterbeheerprogramma zelf geen toepassing geven aan bovengenoemde uitzonderingsmogelijkheden. Het waterschap kwam voor de motivering van zijn maatregelenpakket verwijzen naar het regionaal waterprogramma of nationaal waterprogramma waarin van de uitzondering gebruik gemaakt wordt.

De in een waterprogramma opgenomen uitzonderingen, zoals een verlengde termijn of doelverlaging, moet wel voldoen aan de voorwaarden van artikel 4 Krw. De uitzonderingsmogelijkheden kunnen ook worden toegepast bij een kunstmatig of sterk veranderd waterlichaam waarvoor een goed ecologisch potentieel is vastgesteld. De uitzonderingen mogen er niet toe leiden dat het bereiken van de Krw-doelstellingen (inclusief omgevingswaarden) in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict (de stroomgebiedsdistricten van de Rijn, de Maas, de Schelde of de Eems worden vastgelegd in de voorgenomen ministeriële regeling) blijvend wordt verhinderd of in gevaar gebracht wordt. De hier bedoelde uitzonderingsmogelijkheden en het voorkomen van afwenteling zijn verder beschreven in de toelichting op de artikelen 2.19 en 2.20 in het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

5.2.3 Omgevingswaarden kwaliteit van zwemwater

In dit besluit is in artikel 2.21 een omgevingswaarde vastgesteld voor de kwaliteit van zwemwater. De zwemlocaties dienen minimaal te voldoen aan de klasse 'aanvaardbaar' als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de zwemwaterrichtlijn. Deze richtlijn stelt eisen aan de kwaliteit van zwemwater en gaat uit van een viertal kwaliteitsklassen: slecht, aanvaardbaar, goed en uitstekend. De zwemlocaties moeten zijn ingedeeld in één van deze klassen. Onder bepaalde voorwaarden mag een locatie tijdelijk worden ingedeeld in de klasse slecht. De klassen zijn ingedeeld afhankelijk van de percentielwaarden van microbiologische tellingen van de parameters intestinale enterokokken en Escherichia coli. Conform bijlage II van de zwemwaterrichtlijn mogen zich, onder bepaalde voorwaarden bij de klassen 'aanvaardbaar', 'goed' en 'uitstekend' een kortstondige verontreiniging voordoen zonder dat de klasseninDeling wijzigt.

De omgevingswaarde voor de kwaliteit van zwemwater is een resultaatsverplichting en geldt alleen gedurende het door gedeputeerde staten vastgesteld badseizoen en alleen voor de door gedeputeerde staten in overeenstemming met de waterbeheerder aangewezen zwemlocaties. Dit kunnen zowel zwemlocaties in wateren in beheer van het Rijk zijn als in regionale wateren. Als uit de monitoring blijkt dat dat niet aan de omgevingswaarden voldaan dreigt te worden, moet de waterbeheerder op

grond van artikel 3.10 van de wet een programma vaststellen met het doel alsnog te voldoen aan de gestelde omgevingswaarde. Dit kan ook een wijziging van het nationaal waterprogramma, het regionaal waterprogramma of het waterbeheerprogramma zijn. Er kan echter ook voor gekozen worden om deze plaats niet meer als zwemlocatie aan te wijzen. De regels over monitoring zijn opgenomen in paragraaf 10.2.3 van dit besluit en zullen worden uitgewerkt in de voorgenomen ministeriële regeling.

Provincies hebben de mogelijkheid om in hun omgevingsverordening voor zwemwaterkwaliteit afwijkende of aanvullende omgevingswaarden te stellen. Hiermee kan de provincie uitvoering geven aan een verdergaande beleidsambitie. De realisatie van een omgevingswaarde kan alleen worden bereikt door het uitoefenen van bevoegdheden of door het treffen van voorzieningen en dergelijke. Een afwijkende of aanvullende omgevingswaarde voor zwemwater kan dan ook alleen gelden voor die onderdelen van de fysieke leefomgeving waarvoor de provincie verantwoordelijkheid draagt en bevoegdheden heeft (zie voor meer informatie hierover paragraaf 2.3.3 van deze toelichting en de nota naar aanleiding op het verslag over de Omgevingswet[74]).

5.3 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Er zijn rijksomgevingswaarden vastgesteld voor luchtkwaliteit en waterkwaliteit inclusief zwemwater en drinkwater. Deze omgevingswaarden bieden een vergelijkbaar beschermingsniveau als de normen die voorheen waren vastgelegd in de Wet milieubeheer, het Besluit kwaliteit en monitoring water 2009, de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en ministeriële regelingen.
- Alle normen zijn op AMvB-niveau gebracht. Hiervoor zijn normen opgetild vanuit ministeriële regelingen en zijn andere van wetsniveau naar AMvB-niveau gebracht.
- Voorheen waren grens- en richtwaarden en milieukwaliteitseisen opgenomen in wetgeving. Deze begrippen zijn vervangen door omgevingswaarden.
- Aan omgevingswaarden moet worden voldaan of zij moeten worden nagestreefd. Als uit monitoring blijkt dat niet aan de omgevingswaarden voldaan dreigt te worden, moet er altijd een programma worden vastgesteld of aangepast.
- Dit besluit biedt de mogelijkheid tot het stellen van lokale omgevingswaarden voor luchtkwaliteit (gemeenten en provincies) en waterkwaliteit, inclusief zwemwater en drinkwater (provincie).

5.4 Effecten

- Met het gebruik van omgevingswaarden is het systeem van luchtkwaliteit en waterkwaliteit geharmoniseerd. Dit vergroot de inzichtelijkheid en de toegankelijkheid.
- Door alle normen voor de fysieke leefomgeving op hetzelfde niveau te brengen verbetert de inzichtelijkheid en de mogelijkheden voor samenhangende besluitvorming.
- Als niet aan de Europese milieudoelstellingen dreigt te worden voldaan is nu expliciet geregeld dat programma's moeten worden opgesteld of aangepast waarmee de beleidscyclus gesloten wordt.
- Gemeenten en provincies (luchtkwaliteit) en provincies (waterkwaliteit, inclusief zwemwater en drinkwater) kunnen er voor kiezen lokaal meer ambitie vast te leggen door het stellen van een decentrale omgevingswaarde. Daarmee kunnen bijvoorbeeld de gezondheidsrisico's van luchtverontreiniging verder worden beperkt.

6 Specifieke taken: hoofdstuk 3 van dit besluit

In hoofdstuk 3 van dit besluit wordt een aantal taken geregeld, waarover in artikel 2.25, eerste lid, onder b, van de wet is bepaald dat hiervoor bij AMvB instructieregels gesteld kunnen worden. Eén van die taken is een opdracht om bepaalde objecten of gebieden op een vooraf omschreven kwaliteitsniveau te brengen of te houden en toezicht te houden op het eventueel gebruik door anderen. Degene die belast is met zo'n taakopdracht wordt veelal de beheerder genoemd.[75] Ter uitvoering van zijn taak verricht een beheerder – optredend als overheidslichaam – feitelijke handelingen en rechtshandelingen. Ook biedt de wet bevoegdheden die een beheerder – optredend als bestuursorgaan – moet of kan inzetten ter uitvoering van zijn taak. De beheerder heeft naast algemene bevoegdheden – zoals vergunningverlening – ook enkele specifieke bevoegdheden die eigen zijn aan de beheertaak. Concreet gaat het in dit hoofdstuk om taken ter uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie en de zwemwaterrichtlijn, en om taken voor het beheer van watersystemen en openbare vuilwaterriolen.

---

74 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 53.
75 Zie hierover ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 80–82.

De wet voorziet niet in de mogelijkheid om instructieregels te stellen over beheer door private rechtspersonen, zoals de beheerders van spoorwegen en energienetwerken. De verhouding tussen het bestuur en private beheerders blijft geregeld in specifieke wetten daarover. Voorzien is om het wegbeheer op een later moment in te bouwen in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving.

6.1 Initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen ter uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie

In dit besluit zijn regels opgenomen ter implementatie van de kaderrichtlijn mariene strategie (Krm). De Krm heeft als doel het bevorderen van een duurzaam gebruik van Europese zeeën en de instandhouding van de daarin gelegen mariene ecosystemen. Om dit doel te bereiken wordt een kader vastgesteld om in 2020 een goede milieutoestand te bereiken. Voor het bereiken van dat doel moet op grond van artikel 5, eerste lid, van de Krm, door de lidstaten een mariene strategie voor de mariene wateren worden opgesteld.

Het eerste onderdeel van deze mariene strategie vormt het uitvoeren van een initiële beoordeling (nulmeting) van de mariene toestand. Mede naar aanleiding van deze beoordeling moet de 'goede milieutoestand' worden beschreven en worden milieudoelen en bijbehorende indicatoren vastgesteld. Deze stappen dienen ter voorbereiding van het programma van maatregelen mariene strategie dat vervolgens voor het bereiken van die 'goede milieutoestand' ontwikkeld en toegepast wordt. Ook moet ter voorbereiding van het programma maatregelen mariene strategie een monitoringsprogramma vastgesteld worden. De milieutoestand moet aan de hand van dat monitoringsprogramma gemonitord worden.

Voor het uitvoeren van de initiële beoordeling, de omschrijving van de 'goede milieutoestand', het vaststellen van de milieudoelen en bijbehorende indicatoren is in artikel 3.1 van dit besluit een instructieregel opgenomen . Voor het opstellen van het programma van maatregelen mariene strategie is een instructieregel opgenomen in artikel 4.8 van dit besluit. De plicht tot het opstellen van een monitoringsprogramma en tot het uitvoeren van monitoring is geregeld in artikel 10.19 van dit besluit. De procedurele bepalingen (actualisatieplicht, samenwerkingsplicht, termijnen) zijn geïmplementeerd in het Omgevingsbesluit.

Mariene wateren zijn voor Nederland in de eerste plaats de Nederlandse territoriale zee en de Nederlandse exclusieve economische zone, met inbegrip van de zeebodem en de ondergrond. In de tweede plaats zijn mariene wateren de Nederlandse kustwateren, ook met inbegrip van de zeebodem en de ondergrond. Kustwateren vallen slechts onder de werkingssfeer van de Krm voor zover bijzondere aspecten van het mariene milieu nog niet zijn geregeld in de kaderrichtlijn water of andere communautaire regelgeving. Concreet betekent dit dat de implementatie van de Krm niet ziet op de Oosterschelde en de Waddenzee.

Voor mariene wateren geldt dat de 'goede milieutoestand' zoals deze door de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, is vastgelegd op grond van artikel 3.1 van dit besluit, moet worden behaald of behouden. Omdat de goede milieutoestand niet op voorhand vaststaat, maar door de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, moet worden vastgesteld, is deze 'goede milieutoestand' geen omgevingswaarde, maar een andere doelstelling voor de fysieke leefomgeving. Als een kustwater ook een oppervlaktewater is, gelden naast de 'goede milieutoestand' ook de omgevingswaarden voor krw-oppervlaktewaterlichamen, bedoeld in paragraaf 2.2.2.1 van dit besluit.

Alle hiervoor genoemde kernelementen van de mariene strategie waren eerder op grond van de Waterwet en het Waterbesluit opgenomen in het nationale waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren. Vanuit het streven naar een flexibel en meer op Europa gebaseerd systeem is ervoor gekozen om het programma van maatregelen en het nationale waterprogramma wettelijk los van elkaar te regelen. Maar dat betekent niet dat verschillende (water)programma's niet gecombineerd kunnen worden. In dat geval moet wel aan alle eisen voor de afzonderlijke programma's worden voldaan. Verwezen wordt naar paragraaf 7.2.1 van deze toelichting.

6.2 Kwaliteit en beheer van zwemwater

Zwemwaterrichtlijn

In afdeling 3.2 van dit besluit zijn regels opgenomen voor het behoud, de bescherming en verbetering van de kwaliteit van het zwemwater (binnen- en kustwateren), de bescherming van de gezondheid van zwemmers en de veiligheid bij het zwemmen op zwemlocaties. Deze regels betreffen grotendeels een (her) implementatie van de zwemwaterrichtlijn. Deze richtlijn werkt aanvullend op de kaderrichtlijn

water en ziet erop toe dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt om ervoor te zorgen dat het zwemwater van goede kwaliteit is.

De regels over zwemwater zijn gekoppeld aan het badseizoen, dat door de provincie moet worden vastgesteld. Hierbij kan het badseizoen per zwemlocatie verschillen. Voor de kwaliteit van het zwemwater is in paragraaf 2.2.3 van dit besluit een omgevingswaarde opgenomen. Onder bepaalde voorwaarde mag hier (tijdelijk) van worden afgeweken (zoals bepaald in de artikelen 2.21 en 2.22 van dit besluit en toegelicht in paragraaf 5.2.3 van deze nota). In afdeling 3.2 van dit besluit zijn instructieregels opgenomen die er onder meer voor moeten zorgen dat aan de omgevingswaarde voldaan wordt. Deze instructieregels hebben onder meer betrekking op het aanwijzen van zwemlocaties, het opstellen van zwemwaterprofielen, het vaststellen en uitvoeren van beheermaatregelen om de omgevingswaarde voor zwemwaterkwaliteit te halen en om het aantal zwemwaterlocaties dat ingedeeld is in de klasse goed of uitstekend te laten toenemen. De zwemwaterrichtlijn kent geen eigen programmaplicht. De hier bedoelde maatregelen maken onderdeel uit van het maatregelenprogramma zoals bedoeld in artikel 11 van de kaderrichtlijn water en moeten worden opgenomen in respectievelijk het waterbeheerprogramma, het regionaal waterprogramma en het nationaal waterprogramma, met uiteindelijk een samenvatting van de maatregelen in het stroomgebiedsbeheerplan (zie voor meer informatie over deze programma's paragraaf 7.2 van deze toelichting).

Taakverdeling beheermaatregelen

De in de richtlijn opgenomen beheermaatregelen zijn in de Omgevingwet als taak van de provincie aangewezen. Veel maatregelen hebben tot doel de zwemwaterkwaliteit te behouden of te verbeteren. De provincie heeft niet tot taak beheermaatregelen in watersystemen te nemen die bij andere overheden in beheer zijn. De maatregelen die direct toezien op de kwaliteit van het zwemwater behoren tot de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder. In deze context zijn dat de waterschappen en het Rijk. Deze overheden hebben immers tot taak om respectievelijk de regionale wateren en de rijkswateren te beheren. Ook gemeenten kunnen verantwoordelijk zijn voor dergelijke beheermaatregelen, als zij in de provinciale omgevingsverordening of bij ministeriële regeling als beheerder van een oppervlaktewaterlichaam zijn aangewezen. Dit laat onverlet dat de provincie belangrijke taken heeft met betrekking tot het zwemwaterbeheer. In de Omgevingswet (artikel 2.38) is de bevoegdheid aan gedeputeerde staten gegeven tot het geven van een zwemverbod of negatief zwemadvies. Bij de uitzonderingen op de omgevingswaarde is beklemtoond dat de uitzondering op de omgevingswaarde alleen kan plaatsvinden als een zwemverbod of een negatief zwemadvies door gedeputeerde staten gegeven wordt. Daarnaast heeft de provincie als taak publieksvoorlichting te geven.

Beheertaken die niet direct betrekking hebben op de kwaliteit van het water zijn een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de provincie en de waterbeheerder. Hierbij kan gedacht worden aan maatregelen met betrekking tot bijvoorbeeld de steilheid van de bodem van de zwemlocatie of de aanwezigheid van glasscherven.

Provincies en waterbeheerders mogen een aantal taken, zoals het nemen van bepaalde beheermaatregelen of het uitvoeren van een veiligheidsonderzoek, overlaten aan derden. In de artikelen is dat aangegeven met zorg dragen voor. Dat houdt in dat zij wel de verantwoordelijkheid hebben maar dat deze bestuursorganen deze taken ook door anderen kunnen laten uit voeren.

Aanwijzen zwemlocaties

De zwemwaterrichtlijn is van toepassing op elk oppervlaktewater waar, naar verwachting van de bevoegde autoriteit, een groot aantal mensen wordt gezwommen, en waar zwemmen niet permanent verboden is of waarvoor geen permanent negatief zwemadvies bestaat.

Deze wateren moeten elk jaar opnieuw worden aangewezen. Aangewezen zwemwateren worden onder de Omgevingswet zwemlocaties genoemd. De verplichte koppeling met de zwemwaterfunctie in het desbetreffende waterprogramma zoals dit in het Waterbesluit werd voorgeschreven, is in dit besluit vervangen door een overeenstemmingsbepaling (opgenomen in artikel 3.2 van dit besluit). Hiermee wordt nauwer aangesloten de zwemwaterrichtlijn en het systeem van de Omgevingswet. Het toekennen van de maatschappelijke functie zwemwater blijft wel mogelijk, maar is niet langer een randvoorwaarde voor de aanwijzing van een zwemlocatie. Door gebruik te maken van deze mogelijkheid wordt eerder duidelijk waar belangen kunnen conflicteren.

De provincie is verantwoordelijk voor de aanwijzing van zwemlocaties. Zij stelt hiertoe een lijst op met plaatsen waar naar hun oordeel door een groot aantal personen wordt gezwommen. Hierbij houdt ze onder andere rekening met het aantal zwemmers, de infrastructuur of faciliteiten en de eventueel getroffen beheermaatregelen. Vervolgens wordt in overeenstemming met de desbetreffende waterbeheerder de verschillende zwemlocaties aangewezen. De aanwijzing gebeurt dus in gezamenlijk

overleg. Immers zowel de provincie als de waterbeheerder heeft een taak op het gebied van zwemwater. Met de verplichte instemming wordt voorkomen dat waterbeheerders geconfronteerd worden met ongewenste zwemlocaties met bijbehorende taken en verantwoordelijkheden voor de kwaliteit van het zwemwater op die locaties.

Als een zwemlocatie gedurende vijf opeenvolgende jaren in de klasse slecht is ingedeeld kan deze zwemlocatie niet meer worden aangewezen. Ook uit bijvoorbeeld kosten- of veiligheidsoverwegingen is het niet altijd wenselijk dat een bepaald oppervlaktewater aangewezen wordt als zwemlocatie. In dat geval kan de provincie voor dat desbetreffende oppervlaktewater een zwemverbod instellen of negatief zwemadvies afgeven. Het oppervlaktewater valt daarmee buiten de werking van de zwemwaterrichtlijn en daarmee ook buiten de regels van dit besluit. Het kan daarbij helpen om ook feitelijke maatregelen te treffen die moeten voorkomen dat een groot aantal mensen daar gaat zwemmen. Hiertoe kunnen bijvoorbeeld maatregelen getroffen worden die de feitelijke toegang tot het water onmogelijk maken.

Veiligheid en beheer en onderhoud op zwemlocaties

In dit besluit zijn aanvullend op de zwemwaterrichtlijn ook een aantal instructieregels opgenomen over de veiligheid van zwemmers. Deze instructieregels zijn gericht tot de provincies en de waterbeheerders. De waterbeheerder kan in deze context alleen een waterschap of het Rijk zijn (zoals blijkt uit de definitie van het begrip 'beheerder van het oppervlaktewaterlichaam'). De term 'veiligheid' dient ruim opgevat te worden. Ook het aspect hygiëne valt hieronder. Een voorbeeld van een dergelijke instructieregel is de verplichting voor gedeputeerde staten om jaarlijks een onderzoek naar de veiligheid bij het zwemmen op zwemlocaties in te (laten) stellen en het publiek ter plaatse over de veiligheid voor te lichten (artikel 3.5 van dit besluit). Als de resultaten van het veiligheidsonderzoek hier aanleiding toe geven dienen maatregelen vastgesteld te worden voor het behoud of verbeteren van de veiligheid (zoals bepaald in artikel 3.5, tweede lid, van dit besluit). Daarnaast is het voor de veiligheid van de zwemmer van belang dat het beheer en onderhoud op de zwemlocaties gewaarborgd is. Hiertoe kunnen de provincie algemene regels opnemen in hun omgevingsverordening. Hierbij kan gedacht worden aan regels gekoppeld aan het 'bieden van gelegenheid tot baden en zwemmen'. Daarbij kan bepaald worden dat het bieden van gelegenheid tot baden en zwemmen alleen is toegestaan als beheer en onderhoud van een zwemwaterlocatie goed is geregeld. Ook is een bepaling denkbaar waarin degene die gelegenheid biedt tot baden en zwemmen verantwoordelijk gesteld wordt voor het beheer en onderhoud van de zwemlocatie. Over de veiligheid van zwemmers op een zwemlocatie kunnen ook algemene regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de verplichting tot het nemen van maatregelen om het risico op verdrinking te beheersen. Ook voor het ontwikkelen van nieuwe zwemlocaties kunnen regels worden opgenomen in de vorm van een instructieregel gericht aan gemeenten over het toedelen van functies aan locaties.

Als er onvoldoende waarborgen zijn dat het beheer en onderhoud op aanvaardbaar niveau is en blijft, kunnen gedeputeerde staten besluiten een zwemverbod in te stellen of een negatief zwemadvies geven. Ook kan het een reden zijn de locatie niet opnieuw aan te wijzen als zwemlocatie.

Vervallen onderscheid C- en D-locaties

Voorheen waren de regels over zwemwater opgenomen in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en onderliggende regelgeving. De uitgangspunten van deze wet zijn ingebouwd in de Omgevingswet. Onder de voormalige regelgeving werd nog onderscheid gemaakt tussen twee soorten zwemlocaties: 'reguliere zwemlocaties' en zwemlocaties die door de provincie ook als badinrichting werden aangemerkt. De reguliere locaties werden ook wel D-locaties genoemd; de zwemlocaties die ook badinrichting zijn, werden aangeduid als C-locaties. Voor de twee soorten locaties golden deels afwijkende wettelijke eisen. De criteria om zwemlocaties al dan niet als C-locatie aan te merken waren echter onduidelijk. In dit besluit is er daarom voor gekozen het onderscheid tussen C- en D-locaties los te laten en één regime te hanteren voor alle zwemlocaties.

Hiermee zijn een aantal bepalingen uit vooral het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden komen te vervallen. Deze bepalingen waren gericht tot de beheerder van de D-locaties. Als provincies dit wenselijk achten kunnen ze vergelijkbare regels opnemen in hun omgevingsverordening.

Het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden wordt parallel met de Omgevingswet vernieuwd. Deze vernieuwing heeft alleen betrekking op badinrichtingen en wordt via het aanvullingsspoor ingebouwd in het Besluit activiteiten leefomgeving.

6.3 Beheer van watersystemen

Peilbesluiten rijkswateren

Op grond van artikel 2.41, tweede lid, van de wet moeten waterlichamen of onderdelen daarvan die behoren tot de rijkswateren aangewezen worden waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu één of meer peilbesluiten vaststelt. Dat gebeurt in artikel 3.12 van dit besluit. Buiten deze verplichte gevallen blijft de minister bevoegd om ook in andere gevallen een peilbesluit vast te stellen.

Een peilbesluit is bindend voor de waterbeheerder: het geeft de waterstanden of bandbreedte daarvan aan die de waterbeheerder zo veel mogelijk in stand moet houden. Het peilbesluit is echter ook van belang voor derden, zoals grondeigenaren en gebruikers van de grond, onder meer door de invloed die de waterstanden hebben op de mogelijkheden om die grond te gebruiken. Het peilbesluit is een besluit van algemene strekking waarvoor de algemene regels van bezwaar en beroep op grond van de Awb gelden.[76] Afdeling 3.4 Awb is van toepassing op de voorbereiding van peilbesluiten. Peilbesluiten zijn aangewezen als omgevingsdocument in artikel 12.4 van het Omgevingsbesluit. Dat betekent dat ze voor een ieder elektronisch beschikbaar zijn via de landelijke voorziening omgevingsdocumenten.

Peilbesluiten zijn wenselijk in gevallen waarin met het peil en de handhaving daarvan aanmerkelijke belangen zijn gemoeid. Zo heeft het peil van het IJsselmeer belangrijke consequenties voor de ecologische ontwikkeling van dit water, voor de geohydrologische conditie van het aangrenzende gebied en voor de voorraadvorming van water voor de landbouw en de drink- en industriewatervoorziening. Bij de keuze om voor bepaalde wateren te werken met peilbesluiten is ook van belang of een vastgelegd peil gehandhaafd kan worden. Een peilbesluit is geschikt voor wateren waar de waterhuishoudkundige situatie zo is dat de waterstand met een redelijke mate van zekerheid kan worden bepaald en gehandhaafd. Gevallen waarin grote fluctuaties van het waterpeil zijn te verwachten door natuurlijke omstandigheden maken het vastleggen van een peil niet reëel. In gevallen waarin fluctuerende waterstanden binnen van tevoren redelijkerwijs te bepalen peilen gehouden kunnen worden, kan gewerkt worden met de in artikel 2.41, derde lid, van de wet genoemde 'bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren'.[77]

Bij het vaststellen van een peilbesluit houdt de Minister van Infrastructuur en Milieu op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur rekening met het nationaal waterprogramma. In het voormalige Waterbesluit was expliciet bepaald dat de minister rekening moest houden met het nationale waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren. Conform de in hoofdstuk 2 van deze toelichting beschreven uitgangspunten en hoofdkeuzes keert deze bepaling niet terug. In de toelichting op de waterprogramma's (zie paragraaf 7.2) is aangegeven dat het beheerplan voor de rijkswateren als zelfstandige planfiguur is vervallen en nu samen met delen van het nationaal waterplan is opgegaan in het nationaal waterprogramma.

Dit besluit heeft alleen betrekking op het vaststellen van peilbesluiten door de minister. In overeenstemming met artikel 2.41, eerste lid, van de wet worden in de omgevingsverordening oppervlaktewaterlichamen, grondwaterlichamen of onderdelen daarvan die deel uitmaken van die watersystemen aangewezen, waarvoor een peilbesluit moet worden vastgesteld door het waterschapsbestuur of het bevoegde bestuursorgaan van een ander openbaar lichaam.

Vrijstelling leggerplicht

De wet verplicht de beheerder van waterstaatswerken tot het vaststellen van een legger (artikel 2.39). Een legger bevat een concretisering van de gewenste fysieke kenmerken van het waterstaatswerk en is daarmee van wezenlijk belang voor de taakuitoefening door waterbeheerders, bijvoorbeeld voor het onderhoud aan die waterstaatswerken. De legger bevat geen normen waar derden rechten aan kunnen ontlenen. Op grond van artikel 2.39, vierde lid, van de wet, kan voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk vrijstelling worden verleend van de in het eerste lid van dat artikel neergelegde verplichting om in de legger te omschrijven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Vrijstelling kan verleend worden voor waterstaatswerken die zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van die elementen, of die geringe afmetingen hebben. Artikel 3.13 van dit besluit voorziet in deze vrijstelling. De vrijstelling omvat grote wateren zoals de Noordzee en Waddenzee, aangewezen gebieden binnen de begrenzing van de rivieren, en gebieden van waterstaatkundig ondergeschikt belang. Voor deze vrijstelling is ook gekozen omdat de

[76] Zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, *Kamerstukken* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 442.
[77] Zie ook de toelichting bij de regeling in het Waterbesluit, zoals die gold voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Stb. 2009, 548), blz. 69.

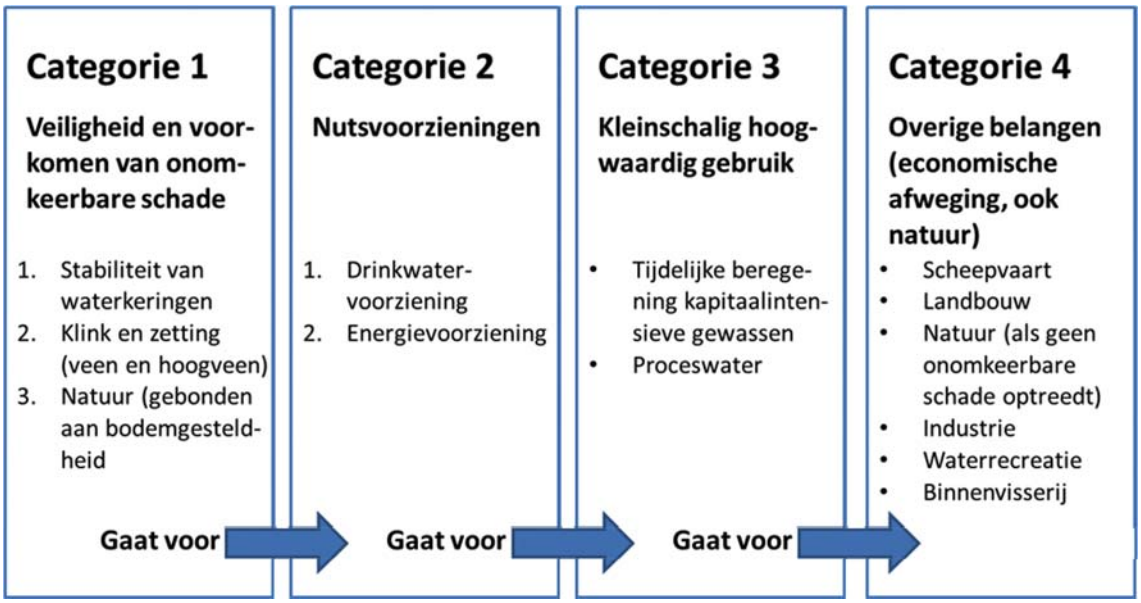
uitvoeringslasten van een legger voor deze gebieden onevenredig hoog zouden zijn gelet op de functie van de legger.

Leggers zijn aangewezen als omgevingsdocument in artikel 12.4 van het Omgevingsbesluit. Dat betekent dat ze voor een ieder elektronisch beschikbaar zijn via de landelijke voorziening omgevingsdocumenten. Kenbaarheid van de legger is ook van belang omdat de legger bepalend is voor de vraag waar gedoogplichten opgelegd kunnen worden in verband met een waterstaatswerk (artikel 10.17 van de wet).

Rangorde bij waterschaarste

Ter uitvoering van artikel 2.42, eerste lid, van de wet bevat dit besluit de rangorde van de maatschappelijke en ecologische behoeften die bij (dreigende) waterschaarste bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. De rangorde is identiek aan die welke voorheen was vastgesteld in artikel 2.1 van het Waterbesluit. Het kabinet heeft na overleg met de koepelorganisaties van de andere overheden en de overige betrokken belangenbehartigende organisaties vastgesteld dat een wijziging niet nodig is.

De rangorde is vormgegeven als een verdringingsreeks, weergegeven in figuur 6.1.



Figuur 6.1 De verdringingsreeks bij waterschaarste.

De verdringingsreeks bestaat uit vier categorieën. De rangorde van belangen binnen de categorieën 1 en 2 is in dit besluit vastgelegd. Binnen de categorieën 3 en 4 legt dit besluit geen onderlinge rangorde vast. Dit besluit maakt het wel mogelijk dat bij omgevingsverordening een nadere rangschikking binnen die twee categorieën kan worden vastgesteld (maar niet tussen). Ook kunnen regels in de omgevingsverordening worden opgenomen over de methode op grond waarvan in geval van waterschaarste tot een nadere prioritering gekomen zal worden. Bij omgevingsverordening kan de rangorde van overeenkomstige toepassing worden verklaard op grondwater. Voor een uitgebreide toelichting op de verdringingsreeks wordt verwezen naar paragraaf 2 van de toelichting bij het voormalige Waterbesluit (Stb. 2009, 548).

Calamiteitenplannen

Artikel 19.14 van de wet verplicht de beheerder van een waterstaatwerk tot het opstellen van een calamiteitenplan. Een dergelijk plan is inmiddels een vast onderdeel van het beheer van waterstaatswerken. Het calamiteitenplan draagt bij aan een uniforme en heldere wijze van optreden in situaties waarin de goede staat van waterstaatswerken in gevaar is. Het heeft daardoor niet alleen meerwaarde voor de beheerder, maar ook voor alle andere betrokkenen zoals de veiligheidsregio en de gemeentelijke autoriteiten. Een calamiteitenplan is te karakteriseren als een organisatieoverzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema voor het optreden bij waterstaatkundige calamiteiten. De beheerder zal de inhoud van het calamiteitenplan afstemmen op de aard en omvang van de waterstaatswerken. Dit besluit schrijft voor welke onderdelen in elk geval zullen moeten uitmaken van het plan. Er is sprake van een minimumvereiste, dat inhoudelijk ongewijzigd is overgenomen uit artikel 5.3 van het Waterbesluit (en voorheen artikel 69, eerste lid, van de Waterstaatswet 1900). Wel is

gewijzigd de verplichting te beschrijven op welk moment en op welke wijze burgemeester en wethouders geïnformeerd worden. Dit is nu een verplichting te beschrijven op welk moment en welke wijze de burgemeesters en de voorzitters van de veiligheidsregio's geïnformeerd worden. De achtergrond daarvan is de bestuurlijke taakverdeling bij calamiteiten.

6.4 Ontwerp, bouw en beheer van openbare vuilwaterriolen en ontwerp en bouw zuiveringtechnische werken

Regels over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare vuilwaterriolen

Ter uitvoering van artikel 2.31 van de wet bevat dit besluit in artikel 3.17 regels over het ontwerp, de bouw en het onderhoud van openbare vuilwaterriolen. Met deze bepaling wordt artikel 3, tweede lid, in samenhang met bijlage I.A bij de richtlijn stedelijk afvalwater geïmplementeerd. Deze regels zijn gericht tot de gemeente bij de uitvoering van een specifieke taak, de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, die is vermeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet. Het is aan het gemeentebestuur om te bepalen hoe invulling gegeven wordt aan de regels (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 3.17).

De concretisering van de regels hoeft niet langer verplicht in het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) terecht te komen. In de wet is namelijk de keuze gemaakt om het gemeentelijk rioleringsplan terug te laten komen als onverplicht rioleringsprogramma. Daarbij is wel toegezegd dat de Invoeringswet Omgevingswet erin zal voorzien dat het GRP tot 2020 verplicht blijft.

Het niet langer verplicht stellen van het GRP betekent uiteraard niet, dat er voor gemeenten en waterschappen geen mogelijkheid meer is om het beleid en de maatregelen voor de gemeentelijke watertaken en voor het watersysteembeheer (waaronder aandacht voor de gevolgen van overstorten voor de waterkwaliteit) op elkaar af te stemmen. Gemeenten kunnen facultatief gebruik blijven maken van het GRP en de waterbeheerder daarbij betrekken. Gemeenten kunnen er bijvoorbeeld ook voor kiezen om de beleidsdoelstellingen ter invulling van de gemeentelijke watertaken in een omgevingsvisie op te nemen. Ook daarbij is betrokkenheid van de waterbeheerder, gelet op artikel 2.2 van de wet, gewenst.

Vóór inwerkingtreding van de Omgevingswet waren de regels opgenomen in de ministeriële regeling Regels over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen (Stcrt. 1996, nr. 43, blz. 19).

Regels over het ontwerpen en bouwen van zuiveringtechnische werken

Artikel 10 van de richtlijn stedelijk afvalwater bepaalt dat zuiveringtechnische werken zodanig worden ontworpen, gebouwd, geëxploiteerd en onderhouden dat zij onder alle normale plaatselijke weersomstandigheden op bevredigende wijze kunnen blijven functioneren. Ter implementatie van dit artikel bevat artikel 3.18 van dit besluit regels over het ontwerp en de bouw van zuiveringtechnische werken en bevat artikel 4.602 van het Besluit activiteiten leefomgeving regels over het onderhouden en exploiteren van het zuiveringtechnisch werk (de fase van de milieubelastende activiteit).

Artikel 3.18 van dit besluit is gericht tot het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur. De zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringtechnisch werk, is namelijk de taak van het waterschapsbestuur (artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de wet), maar kan aan de gemeente worden overgedragen (artikel 2.17, derde lid, van de wet). Het waterschapsbestuur kan er ook voor kiezen om een andere rechtspersoon te belasten met de exploitatie van het zuiveringtechnisch werk (artikel 2.17, tweede lid, van de wet). Het waterschapsbestuur moet er dan wel voor zorgen dat die rechtspersoon bij het ontwerpen of bouwen van het zuiveringtechnisch werk voldoet aan de eisen, bedoeld in artikel 10 van de richtlijn stedelijk afvalwater.

6.5 Beheer van natuurgebieden

Voorzien is deze paragraaf te vullen via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

6.6 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- De initiële beoordeling, de omschrijving van de goede milieutoestand van de Noordzee, en de milieudoelen en bijbehorende indicatoren zoals bedoeld in de kaderrichtlijn mariene strategie maken geen onderdeel meer uit van het nationaal waterprogramma. Daarvoor in de plaats is een instructieregel opgenomen voor de Minister van Infrastructuur en Milieu.

- De duur van het badseizoen is niet meer landelijk geregeld. Gedeputeerde staten zijn nu verantwoordelijk om per locatie het badseizoen vast te stellen.
- Regels over het zwemmen in oppervlaktewater die voorheen op wetsniveau en op besluitniveau waren geregeld zijn samengevoegd in dit besluit.
- Alle bepalingen voor de monitoring, inclusief het op basis van de monitoringsresultaten indelen van de zwemwateren in de klassen slecht, aanvaardbaar, goed of uitstekend, worden geregeld bij ministeriële regeling.
- Voor zwemwater wordt er in dit besluit niet meer verwezen naar de houder van een zwemwater. Dit besluit stelt regels op voor de verantwoordelijke bestuursorganen, de provincie en de waterbeheerders, die zorg moeten dragen voor zwemwatertaken.
- Er is een overeenstemmingsbepaling opgenomen bij het aanwijzen van de zwemlocatie Bij zwemlocaties wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen C- en D-locaties. Hiermee zijn de regels over onder andere de hygiëne, veiligheid en toezicht op C-locaties komen te vervallen.
- Met de maatregelen voor de veiligheid van de zwemmers worden in dit besluit ook de maatregelen voor de hygiëne bedoeld.
- Regels over het ontwerpen, bouwen en onderhouden van openbare riolen zijn van regelingniveau naar besluitniveau gebracht.

6.7 Effecten

- Provincies krijgen bij het beheer van zwemlocaties meer bestuurlijke afwegingsruimte doordat zij bij het vaststellen van het badseizoen rekening kunnen houden met lokale omstandigheden.
- Door het vaststellen van het badseizoen per locatie kunnen onnodige monitoringskosten worden voorkomen.
- Door de gekozen formulering van ‘zorg dragen voor’ wordt benadrukt dat het bestuursorgaan bepaalde taken, zoals het veiligheidsonderzoek, bij bijvoorbeeld een houder kan leggen. De verantwoordelijkheid blijft echter bij het aangewezen bestuursorgaan berusten.
- Door het opnemen van een overeenstemmingsbepaling kan het beheer van het zwemwater goed worden uitgevoerd. Hierdoor is het aanwijzen van de maatschappelijke functie zwemwater in de waterprogramma’s niet meer vereist en wordt beter aangesloten op de zwemwaterrichtlijn.
- Het gebruikersgemak is vergroot doordat de regels over het zwemmen in oppervlaktewater zijn samengevoegd in dit besluit.
- Het vervallen van het onderscheid tussen C- en D-locaties voor zwemlocaties, met afwijkende eisen, bevordert de helderheid van de regelgeving.
- Door de integrale mogelijkheden van de omgevingsverordening hebben provincies betere mogelijkheden zelf de veiligheid op zwemlocaties te regelen.

7 Programma’s: hoofdstuk 4 van dit besluit

Inleiding

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[78] is aangegeven, spelen programma’s een belangrijke rol bij de operationalisering van beleidsdoelen uit de omgevingsvisie. Bestuursorganen werken in de programma’s het beleid voor onderdelen van de fysieke leefomgeving uit. Verder kan een programma maatregelen bevatten om aan één of meer omgevingswaarden te voldoen of om andere doelstellingen te bereiken. Een programma is uitvoeringsgericht. Het staat bestuursorgaan vrij om naar behoefte programma’s op te stellen voor aspecten of voor deelgebieden van de fysieke leefomgeving. Het bestuursorgaan dat een niet verplicht programma opstelt, is vrij om dat programma inhoudelijk en/of procedureel te koppelen aan één of meer van de verplichte programma’s.

Verplichte programma’s

In een aantal situaties verplicht de wet tot het vaststellen van bepaalde programma’s. Dit is alleen gebeurd als dit nodig is voor de implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen. Dit is onder meer aan de orde voor geluidbeheersing, stroomgebieds- en overstromingsrisicobeheer, waterbeheer en natuurbeheer.

Programma bij (dreigende) overschrijding

Artikel 3.10 van de wet verplicht tot het opstellen van een programma als uit monitoring blijkt dat niet (meer) aan omgevingswaarden voldaan dreigt te worden. Een dergelijk programma moet ertoe leiden

[78] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 114 e.v.

dat alsnog aan die omgevingswaarden voldaan wordt. Het maakt daarbij niet uit wat voor soort verplichting de omgevingswaarde betreft.

De wet kent als uitgangspunt dat – gelet op het subsidiariteitsbeginsel – het college van burgemeester en wethouders het programma vaststelt, ook als een omgevingswaarde door het Rijk of de provincie is vastgesteld. Voor watersystemen geldt dat het dagelijks bestuur van het waterschap of de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de verantwoordelijke minister het programma, vaststelt. Dit betekent niet dat daarmee ook automatisch alle bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden bij de gemeenten respectievelijk de waterbeheerders gelegd wordt en dat er geen sprake kan zijn van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het verantwoordelijke bestuursorgaan kan, waar hij dit van belang acht, samen met andere overheden in onderling overleg bepalen welke maatregelen getroffen moeten worden om tijdig te kunnen voldoen aan de desbetreffende omgevingswaarde. Daarbij geldt ook, dat verantwoordelijkheden of problemen bij overschrijding van omgevingswaarden niet kunnen worden afgewenteld. Als er voor het voldoen aan de omgevingswaarde sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van bestuursorganen, mag van die bestuursorganen verwacht worden dat zij een bijdrage leveren aan het programma.

Programmatische aanpak

Artikel 3.15 van de wet maakt het mogelijk om voor bepaalde situaties een programma op te stellen waarmee de toelaatbaarheid van specifieke activiteiten (projecten en andere initiatieven) kan worden beoordeeld. Dergelijke programma's hebben een specifiek rechtsgevolg en worden aangeduid als 'programma's met een programmatische aanpak'. Een dergelijk programma is vooral bedoeld om in complexe situaties met veel nieuwe ontwikkelingen die beleidsdoelstellingen onder druk zetten die beleidsdoelstellingen toch te kunnen blijven behalen. Het gaat daarbij om beleidsdoelstellingen waarvoor een omgevingswaarde is vastgesteld of instructieregels of beoordelingsregels zijn gesteld. Dit besluit wijst vooralsnog geen onderwerpen aan waarvoor een programmatische aanpak geactiveerd wordt. Wel is voorzien dat de Programmatische aanpak stikstof (PAS) gecontinueerd wordt onder de Omgevingswet. De regelgeving daarvoor is nog niet opgenomen in dit besluit, maar zal via het voorziene Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Inhoud en totstandkomingsprocedures van programma's

Bij de uitwerking van dit besluit is grote terughoudendheid betracht bij het stellen van eisen aan programma's. Voor zover Europees recht bepaalde eisen stelt aan programma's bevat dit besluit instructieregels. Voor zover het Europees recht niets voorschrijft over de inhoud, vorm of totstandkomingsprocedure van een programma, wordt dit zoveel mogelijk overgelaten aan de bestuursorganen die de programma's vaststellen. Het wordt bijvoorbeeld aan bestuursorganen die een programma vaststellen, overgelaten om bepaalde programma's te combineren of het ene programma deel te laten uitmaken van het andere programma.[79] De procedurele eisen die wel gesteld worden zijn opgenomen in afdeling 8.4 van het Omgevingsbesluit.

7.1 Kwaliteit van de buitenlucht: verplicht programma bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde

De richtlijn luchtkwaliteit verplicht alleen tot een programma als een Europese luchtkwaliteitsnorm overschreden wordt. Deze verplichting volgt ook uit artikel 3.10, eerste lid, van de wet. De programmaplicht op grond van dat artikel geldt al bij een dreigende overschrijding om zoveel mogelijk te voorkomen dat er een daadwerkelijke overschrijding ontstaat. Het uitgangspunt dat een programma opgesteld wordt bij een *dreigende* overschrijding, betekent niet dat sprake is van een aanscherping van de rijksomgevingswaarde waaraan de luchtkwaliteit moet voldoen. Doel van een programma is, door het treffen van passende maatregelen, de concentratieniveaus beneden de rijksomgevingswaarden te houden of deze binnen een zo kort mogelijke periode daar te brengen.

Op grond van artikel 3.10, eerste lid, van de wet stelt het college van burgemeester en wethouders het programma vast, ook als een omgevingswaarde door het Rijk of de provincie is vastgesteld. Dit betekent niet, zoals hierboven al aangegeven, dat met de programmaplicht automatisch alle bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheden bij de gemeenten gelegd worden. Om deze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de luchtkwaliteit nader te verankeren, is het kabinet voornemens om bestuurlijke afspraken te maken met de relevante gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden.

[79] Zie hierover ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3.

In afwijking van de algemene regel is bij de luchtkwaliteit voor bepaalde stoffen de programmaplicht bij het Rijk neergelegd. Het gaat om de rijksomgevingswaarden voor ozon en de rijksomgevingswaarde voor de blootstellingsconcentratieverplichting voor $PM_{2,5}$ (opgenomen in artikel 4.1, onder b, van dit besluit). Ozon wordt niet geëmitteerd bij menselijke activiteiten, maar ontstaat onder invloed van zonlicht uit chemische reacties van onder meer stikstofoxiden en vluchtige koolwaterstoffen. Voor het terugdringen van ozonconcentraties is internationale samenwerking van belang. Onder meer de emissieplafonds van de nec-richtlijn dragen bij aan het terugdringen van ozon. Op 14 december 2016 is de herziene nec-richtlijn vastgesteld door het Europese Parlement en de Europese Raad. De herziening verplicht de lidstaten de uitstoot van van luchtverontreinigende stoffen verder te verminderen. Omdat terugdringing van ozonconcentraties vooral door internationale samenwerking gestalte kan krijgen is de verplichting om de nodige maatregelen te nemen bij het Rijk gelegd.

Bij de blootstellingsconcentratieverplichtingen $PM_{2,5}$ gaat het om een gemiddeld kwaliteitsniveau dat bepaald wordt op basis van metingen op stedelijke achtergrondlocaties verspreid over het gehele Nederlandse grondgebied. Omdat bij het beoordelen of voldaan wordt aan deze omgevingswaarde uitgegaan wordt van landelijke gemiddelde waarden, is de programmaplicht bij dreigende overschrijding bij het Rijk gelegd. De programmaplicht voor de omgevingswaarden SO_2 en NO_xdie gelden in grote natuurgebieden, komt te liggen bij gedeputeerde staten (zoals geregeld in artikel 4.1, onder a, van dit besluit). Gezien het bovenlokale karakter van deze gebieden ligt het niet voor de hand om de programmaplicht bij het college van burgemeester en wethouders te leggen. Voorzien is om via het Invoeringsbesluit Omgevingswet helderheid te bieden over de vraag om welke natuurgebieden het concreet gaat.

Voor de omgevingswaarden met een inspanningsverplichting vereisen de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht dat maatregelen getroffen worden die geen onevenredige kosten meebrengen of, zoals bij de langetermijndoelstelling voor ozon, dat de maatregelen kosteneffectief zijn. De genoemde richtlijn(en) geven geen nadere uitleg noch criteria, zodat het vooral aankomt op een goede uitleg en motivering van de gemaakte afweging. Bij de afweging kunnen de effecten van de maatregelen op de volksgezondheid worden betrokken.

Voor de luchtkwaliteit zal niet meer gewerkt worden met een programmatische aanpak zoals in het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Uitgaande van de huidige ontwikkeling van de luchtkwaliteit is de verwachting dat er vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet nauwelijks meer overschrijdingen zullen optreden van de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Mochten deze er nog zijn, dan zal het gaan om lokale overschrijdingen waarvoor maatwerkoplossingen gevonden moeten worden. Een groot nationaal programma zoals het NSL past daarbij niet. De Omgevingswet voorziet in de mogelijkheid van een programmatische aanpak. Mocht er in de toekomst toch aanleiding zijn voor een programmatische aanpak voor luchtkwaliteit, dan kan Besluit kwaliteit leefomgeving hier op worden aangepast.

Ter implementatie van de herziene nec-richtlijn zal worden voorgesteld de plicht uit artikel 6 van deze richtlijn om een nationaal programma ter beheersing van luchtkwaliteit via de Invoeringswet Omgevingswet toe te voegen aan artikel 3.9 van de Omgevingswet. Dit artikel bevat de voor het Rijk verplichte programma's.

7.2 Waterprogramma's

7.2.1 Instructieregels waterprogramma's

In hoofdstuk 3 van de Omgevingswet zijn voor zowel het Rijk, de provincies als de waterschappen verplichtingen opgenomen tot het vaststellen van waterprogramma's. Dit is alleen gebeurd als dit nodig is voor de implementatie van Europeesrechtelijke verplichtingen. Dit is in ieder geval aan de orde bij de kaderrichtlijn water (Krw), de richtlijn overstromingrisico's en de kaderrichtlijn marien strategie, waarbij de richtlijnen de lidstaten bij de implementatie verplichten te werken met (maatregelen)programma's.

In dit besluit is gekozen voor maximale flexibiliteit. De Europese programma's worden apart vastgesteld. De stroomgebiedsbeheerplannen, de overstromingsrisicobeheerplannen en het programma van maatregelen mariene strategie maken daarom geen deel meer uit van het nationaal waterprogramma zoals dit voorheen onder het regime van de Waterwet was geregeld (onder de oude naam 'nationaal waterplan'). Wel kan het bevoegd gezag dat een programma vaststelt, besluiten om bepaalde programma's inhoudelijk en/of procedureel te combineren. Het beheerplan voor de rijkswateren is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet langer een zelfstandig plan. Het beheer van de rijkswateren wordt opgenomen in het nationaal waterprogramma, dat daarmee zowel nationaal beleid bevat als specifieke maatregelen voor alleen het hoofdwatersysteem.

Voor drinkwaterwinningen worden zogenoemde gebiedsdossiers opgesteld. In de gebiedsdossiers worden problemen en risico's voor drinkwaterwinningen in beeld gebracht en worden op basis daarvan afspraken gemaakt over te treffen maatregelen. Gebiedsdossiers zijn bestuurlijke afspraken waarover geen regels gesteld zijn in dit besluit. Wel kunnen de gebiedsdossiers inhoudelijk input opleveren voor de op te stellen (maatregelen)programma's.

Het Noordzeebeleid wordt bij de instructieregels over het nationale waterprogramma niet meer expliciet genoemd. Vanzelfsprekend is er ook onder het regime van de Omgevingswet sprake zijn van Noordzeebeleid. In de artikelen 3.1, 4.8 en 10.19 van dit besluit zijn instructieregels opgenomen die invulling geven aan de (her)implementatie van de kaderrichtlijn mariene strategie. Artikel 4.10 van dit besluit bevat daarnaast ook regels over het maritiem ruimtelijk plan die invulling geven aan de (her)implementatie van de kaderrichtlijn maritieme en ruimtelijke planning. De hoofdlijnen van de overige onderwerpen over het Noordzeebeleid kunnen worden opgenomen in de nationale omgevingsvisie en/of het nationaal waterprogramma.

In afdeling 4.2 van dit besluit zijn instructieregels opgenomen over de inhoud van de programma's. Hierop wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting. Artikel 16.27 van de wet bepaalt dat op de voorbereiding van de programma's afdeling 3.4 Awb van toepassing is. Procedurebepalingen over samenwerking met andere autoriteiten bij de totstandkoming van de verschillende waterprogramma's zijn opgenomen in paragraaf 8.4.3 van het Omgevingsbesluit. De herzieningscyclus van de waterbeheerprogramma's, de regionale waterprogramma's, het nationaal waterprogramma en het maritiem ruimtelijk plan is ook geregeld in het Omgevingsbesluit. Tussentijdse herziening van deze programma's is mogelijk.

Regionaal waterprogramma en nationaal waterprogramma

In de Omgevingswet hebben gedeputeerde staten de verplichting gekregen een regionaal waterprogramma vast te stellen ter uitvoering van de verschillende EU-richtlijnen. Dit programma heeft betrekking op de regionale waterlichamen (met 'waterlichamen' wordt gedoeld op zowel krw-oppervlaktewaterlichamen als grondwaterlichamen). De Minister van Infrastructuur en Milieu heeft een vergelijkbare verplichting gekregen tot het vaststellen van een nationaal waterprogramma programma. Dit programma heeft betrekking op de rijkswaterlichamen.

De programma's zijn het instrument voor het behalen van de omgevingswaarden en andere doelstellingen voor oppervlaktewater, grondwater, waterwinlocaties in oppervlaktewater en de omgevingswaarde voor zwemwater. Met het uitvoeren van de maatregelen in de programma's moeten aan de omgevingwaarden voor waterkwaliteit worden voldaan. Specifiek voor het regionaal waterprogramma geldt dat met de uitvoering van de maatregelen in dat programma aan de omgevingswaarden voor grondwater moet worden voldaan. Bovendien moet met zowel het regionaal als het nationaal waterprogramma worden voldaan aan de andere doelstellingen van de kaderrichtlijn water, zoals geen achteruitgang van de toestand. Dit geldt ook voor de verplichting van de grondwaterrichtlijn dat moet worden voorkomen dat gevaarlijke stoffen in het grondwater worden ingebracht en dat de inbreng van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk moet worden beperkt. Ook hiertoe moeten in de programma's maatregelen opgenomen worden. Dit is geregeld in de artikelen 4.13 tot en met 4.19 van dit besluit en toegelicht in paragrafen 5.2.2 en 5.2.3 van deze nota.

Naast de Krw en de grondwaterrichtlijn verplichten ook de zwemwaterrichtlijn en de richtlijn overstromingsrisico's tot het vaststellen van maatregelen om aan de verplichtingen in die richtlijnen te voldoen. Ook deze maatregelen moeten in zowel het regionaal als nationaal waterprogramma opgenomen worden.

Als bij het opstellen van het regionale waterprogramma en het nationale waterprogramma blijkt dat niet voldaan wordt aan de omgevingswaarden en de andere doelstellingen van de Krw niet gehaald kunnen worden omdat bepaalde maatregelen niet haalbaar of niet betaalbaar zijn, kan een gemotiveerd beroep gedaan worden op één van de uitzonderingsmogelijkheden van de Krw (ook de grondwaterrichtlijn kent een aantal uitzonderingsmogelijkheden, zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 4.12). De motivering moet worden opgenomen in het nationaal waterprogramma voor zover het rijkswaterlichamen betreft en in het regionaal waterprogramma voor zover het regionale waterlichamen betreft. Als uit de monitoring blijkt dat (met de waterprogramma's) niet aan de omgevingswaarde waterkwaliteit kan worden voldaan en er geen of onvoldoende gebruik gemaakt kan worden van de uitzonderingsmogelijkheden die zijn opgenomen in paragraaf 2.2.2.4 van dit besluit moeten de van toepassing zijnde waterprogramma's gewijzigd worden op grond van afdeling 3.2 van de wet.

De programma's spelen een belangrijke rol bij de vergunningverlening. Iedere aanvraag om vergunning voor een wateractiviteit moet in het licht van de waterprogramma's worden beoordeeld. Dit geldt ook voor de waterbeheerprogramma's en de stroomgebiedsbeheerplannen (zoals bepaald in artikel

8.85 van dit besluit). Als bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van een activiteit op basis van de waterprogramma's niet onomstotelijk blijkt dat achteruitgang wordt voorkomen en aan de omgevingswaarden worden voldaan, moet een beroep gedaan worden op één van de uitzonderingsmogelijkheden die de Krw biedt. Als dit niet (meer) mogelijk is kan het project geen doorgang vinden en moet de vergunning geweigerd worden.

Ook mag een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit alleen verleend worden als die activiteit verenigbaar is met het belang van de vervulling van de op grond van de wet aan het desbetreffende watersysteem toegekende maatschappelijke functies (ook dat is bepaald in artikel 8.85 van dit besluit). Vaststelling van deze maatschappelijke functies vindt onder meer plaats in het regionaal en nationaal waterprogramma. In afdeling 4.2 van dit besluit zijn hiertoe instructieregels opgenomen (zie de artikelen 4.4 en 4.10 van dit besluit). Hierbij is de vastlegging van een aantal maatschappelijke functies verplicht omdat de Krw hier om vraagt. Het gaat hierbij om de maatschappelijke functies drinkwater en schelpdierwater. De vastlegging van de laatstgenoemde maatschappelijke functie is overigens alleen verplicht gesteld voor het nationaal waterprogramma. Naast de verplichte maatschappelijke functies zullen ook andere maatschappelijke functies zoals (recreatieve) scheepvaart worden vastgelegd in de programma's omdat ook deze maatschappelijke functies van belang zijn bij de uitvoering van de beheertaak. Gezien de definitie van 'beheer van watersystemen' in de wet omvat de beheertaak immers onder meer de vervulling van de op grond van de wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies. In het programma kan ook de maatschappelijke functie zwemwater aangewezen worden, maar deze vastlegging is niet meer verplicht. Er is al in hoofdstuk 3 van dit besluit geregeld dat de keuze voor de zwemlocatie in overeenstemming met de waterbeheerder moet worden uitgevoerd (zie paragraaf 6.2 van deze toelichting).

Waterbeheerprogramma

Het dagelijks bestuur van het waterschap stelt voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn een waterbeheerprogramma vast. Ook deze programma's bevatten maatregelen ter uitvoering van de Krw, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn overstromingrisico's. Deze vormen (gedeeltelijk) een uitwerking van de maatregelen uit de regionale waterprogramma's. Bij het vaststellen van een waterbeheerprogramma wordt op grond van artikel 3.7 van de wet rekening gehouden met het regionale waterprogramma voor de desbetreffende watersystemen, voor zover het de onderdelen betreffen die uitvoering geven aan de EU-richtlijnen bedoeld in artikel 3.8, tweede lid, van de wet. Bovendien moet met de vaststelling van de waterbeheerprogramma's aan de omgevingswaarden en andere doelstellingen voor oppervlaktewater, grondwater en oppervlaktewater op waterwinlocaties worden voldaan.

De provincie heeft de bevoegdheid aanvullende instructieregels op te stellen voor de waterbeheerprogramma's van de waterschappen in hun gebied.

Zoals hierboven beschreven bij het regionaal en nationaal waterprogramma speelt ook het waterbeheerprogramma een belangrijke rol bij de vergunningverlening. Iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit moet in het licht van de waterprogramma's worden beoordeeld.

Stroomgebiedsbeheerplannen

Artikel 4.6 van dit besluit bevat bepalingen over stroomgebiedsbeheerplannen. Het opstellen van stroomgebiedsbeheerplannen is een verplichting die rechtstreeks volgt uit Krw. De Minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor tijdige en correcte uitvoering van de Krw en daarmee ook het bevoegd gezag dat het stroomgebiedsbeheerplan vaststelt in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken. Waterschappen, provincies en het Rijk hebben hierbij een eigen rol.

Zoals hierboven beschreven bij het regionaal en nationaal waterprogramma speelt ook het stroomgebiedsbeheerplan een belangrijke rol bij de vergunningverlening. Iedere aanvraag om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit moet in het licht van de deze plannen worden beoordeeld.

Overstromingsrisicobeheerplannen

Ter implementatie van de richtlijn overstromingsrisico's bevat artikel 4.7 van dit besluit bevat bepalingen over het opstellen van overstromingsrisicobeheerplannen. Het doel van de richtlijn is het beperken van de negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het culturele erfgoed en de economische bedrijvigheid. De Minister van Infrastructuur en Milieu is verantwoordelijk voor tijdige en correcte uitvoering van de richtlijn overstromingrisico's en daarmee ook het bevoegd gezag dat het overstromingsrisicobeheerplan vaststelt, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken.

Ook de overstromingsrisicobeheerplannen moeten bij de vergunningverlening worden betrokken (zoals bepaald in artikel 8.85 van dit besluit).

Programma van maatregelen mariene strategie

In dit besluit zijn regels opgenomen ter implementatie van de kaderrichtlijn mariene strategie (Krm). In paragraaf 6.1 van deze toelichting is al uitgebreid ingegaan op de implementatie van de Krm.

Ter implementatie van de Krm bevat artikel 4.8 van dit besluit regels over het opstellen van het programma van maatregelen mariene strategie, bedoeld in artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b, van de Krm. In het programma van maatregelen worden de maatregelen opgenomen die afgeleid worden op basis van de op grond van artikel 3.1 van het besluit gemaakte initiële beoordeling en in het licht van de op grond van artikel 3.1 van het besluit vastgestelde milieudoelen. Ook moet ter voorbereiding van het programma van maatregelen mariene strategie een monitoringsprogramma worden opgesteld. Dit is geregeld in artikel 10.19. De procedurele bepalingen (actualisatieplicht, samenwerkingsplicht, termijnen) zijn geïmplementeerd in het Omgevingsbesluit.

Maritiem ruimtelijk plan

Ter implementatie van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning bevat artikel 4.9 van dit besluit regels over het opstellen van een maritiem ruimtelijk plan. De kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning draagt bij aan de uitvoering van het geïntegreerd maritiem beleid van de Europese Unie. Dit beleid behelst een integrale benadering van alle maritieme beleidsaangelegenheden van de Europese Unie. De kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning biedt een kader voor de vaststelling en uitvoering door de lidstaten van maritieme ruimtelijke planning, om bij te dragen aan de in de richtlijn omschreven doelstellingen. Hierbij wordt rekening gehouden met de wisselwerking tussen land en zee en betere grensoverschrijdende samenwerking. Dit moet in overeenstemming met desbetreffende bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag. De doelstellingen van maritieme ruimtelijke planning zijn neergelegd in artikel 5, tweede lid, van de richtlijn. De lidstaten moeten door middel van hun maritieme ruimtelijke plannen bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van energiesectoren op zee, van zeevervoer en van visserij- en aquacultuursectoren, alsmede aan het behoud, de bescherming en de verbetering van het milieu, met inbegrip van de weerstand tegen effecten van klimaatverandering. Op grond van artikel 8 van de richtlijn worden hierbij wisselwerkingen van activiteiten en gebruiksfuncties in aanmerking genomen. De mogelijke activiteiten, gebruiksfuncties en belangen kunnen onder meer het volgende omvatten: aquacultuurgebieden, scheepvaartroutes en maritieme verkeersstromen, gebieden waar grondstoffen gewonnen worden, wetenschappelijk onderzoek en cultureel erfgoed onder water.

Het maritiem ruimtelijk plan is verplicht voor de Nederlandse maritieme wateren. Dit betreft in ieder geval de Nederlandse territoriale zee en de Nederlandse exclusieve economische zone. De kaderrichtlijn ziet in beginsel ook op (delen van) kustwateren die zich aan de landzijde van de basislijn bevinden, tenzij deze onder het systeem van landplanning vallen en dit in het maritiem ruimtelijk plan is vermeld. In Nederland geldt dit voor de Waddenzee en de Oosterschelde die kustwateren zijn in de zin van de kaderrichtlijn water. Deze wateren vallen binnen bestuurlijk ingedeeld gebied en daarmee onder het systeem van landplanning.

Artikel 4.9 bevat een aantal inhoudelijke eisen voor het maritiem ruimtelijk plan. De procedurele bepalingen (overlegplicht, actualisatieplicht) zijn geïmplementeerd in het Omgevingsbesluit. De inhoudelijke eisen die in artikel 4.9 staan omvatten zowel eisen die deze kaderrichtlijn stelt aan het proces van maritieme ruimtelijke planning als eisen die deze kaderrichtlijn stelt aan het plan zelf. Omdat het plan voortvloeit uit het planningsproces (artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning) zijn alle eisen samengenomen. Het proces van maritieme ruimtelijke planning is, zoals ook uit de begripsomschrijving blijkt, ook gericht op het bereiken van ecologische doelen. De kaderrichtlijn schrijft een ecosysteemgerichte benadering voor waarbij plannen en projecten worden beschouwd op hun totale (positieve en negatieve) effecten op het ecosysteem.[80] Die ecosysteemgerichte benadering kan ook met zich meebrengen dat bij de voorbereiding van het maritiem ruimtelijk plan de relevante onderdelen van het nationaal waterprogramma en het programma van maatregelen mariene strategie worden betrokken. De ecosysteembenadering in combinatie met de inspanningsverplichting om de samenhang tussen maritieme ruimtelijke planning en andere planprocessen te bevorderen (zoals bepaald in artikel 4.9 van dit besluit) kan ook aanleiding zijn om procedures ter voorbereiding van bepaalde plannen en programma's gelijk te schakelen.

[80] Zie ook de nota van toelichting bij het Besluit van 19 februari 2016 tot wijziging van het Waterbesluit in verband met de implementatie van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning (Stb. 2016, nr. 99).

Voorheen was de implementatie van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning geregeld in de Waterwet en het Waterbesluit. Dit besluit bevat geen inhoudelijke wijzigingen op dit punt.

7.2.2 Specifieke instructieregels ter voorkoming van achteruitgang van de toestand, geen achteruitgang van drinkwater en streven naar verbetering en ombuiging significante trends

Geen achteruitgang van de toestand

Artikel 4.15 van dit besluit bepaalt dat de waterprogramma's maatregelen bevatten die achteruitgang van de toestand van krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen moeten voorkomen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 4 Krw waarin wordt bepaald dat bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand ten uitvoer leggen. Het beginsel 'geen achteruitgang' wordt in de Krw niet verder uitgewerkt. Nederland had al bij implementatie in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 besloten het wel verder uit te werken. Hierbij werd er van uitgegaan dat geen achteruitgang betekent dat een waterlichaam voor een kwaliteitselement niet in een slechtere toestandsklasse mag terechtkomen.[81]

Voor de chemische toestand van een krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam en de kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam worden twee klassen onderscheiden. Voor de ecologische toestand worden vijf klassen onderscheiden, voor het ecologisch potentieel worden vier klassen onderscheiden. De ecologische toestandsklasse is ingedeeld in biologische (bijvoorbeeld vissen), fysisch-chemische (waaronder specifieke verontreinigende stoffen die geen onderdeel zijn van de chemische toestand) en hydromorfologische kwaliteitselementen (bijvoorbeeld stroomsnelheid). De biologische kwaliteitselementen zijn hierbij leidend. De fysisch-chemische en hydromorfologische kwaliteitselementen zijn ondersteunend aan de biologische kwaliteitselementen. De achteruitgang van de ecologische toestandsklasse wordt per kwaliteitselement bepaald. Met andere woorden: wanneer de toestand voor een bepaald kwaliteitselement in een lagere klasse terechtkomt, is sprake van achteruitgang (zie verder de toelichting bij de omgevingswaarden voor oppervlaktewater en grondwater in paragraaf 5.2.2 van deze nota).

De Nederlandse benadering van 'geen achteruitgang per kwaliteitselement' wordt ondersteund door de jurisprudentie. In een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie[82] oordeelt de rechter dat voor de ecologische toestand sprake is van achteruitgang van de toestand van een krw-oppervlaktewaterlichaam als de toestand van ten minste één van de kwaliteitselementen die de ecologische toestand bepalen een klasse achteruitgaat, ook al heeft de achteruitgang van dat kwaliteitselement niet tot gevolg dat het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in een lagere toestandsklasse. Als een kwaliteitselement zich al in de slechtste toestandsklasse bevindt, is geen verdere verslechtering toegestaan.

Artikel 4.15 van dit besluit, dat de maatregelen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand voorschrijft, is gericht op het regionaal waterbeheerprogramma, het regionaal waterprogramma, het stroomgebiedsbeheerplan en het nationaal waterprogramma. Hierdoor is de eis van 'geen achteruitgang' een onderdeel van de beleidscyclus (gekoppeld aan de programma's) en is deze eis 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.

Afwijken van geen achteruitgang en een tijdelijke achteruitgang kan alleen als dit is toegestaan door de Krw en als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, zesde lid, van die richtlijn.

Geen achteruitgang drinkwater en streven naar verbetering

Voor de bescherming van de kwaliteit van het water dat gebruikt wordt voor de productie van drinkwater is in dit besluit artikel 4.21 opgenomen. Dit artikel geeft invulling aan artikel 7 Krw waarin wordt bepaald dat er geen sprake mag zijn van een achteruitgang van de kwaliteit van het water dat gebruikt wordt voor de productie van drinkwater en dat er gestreefd moet worden naar een geleidelijke verbetering van de waterkwaliteit, zodat het vereiste zuiveringniveau kan worden verlaagd. Geen achteruitgang en verbetering van de kwaliteit zoals bedoeld in artikel 4.21 van dit besluit hebben betrekking op het gehele waterlichaam in het plangebied en betreffen dus zowel oppervlaktewater als grondwater. Dit wordt verder toegelicht in de artikelsgewijze toelichting op het genoemde artikel.

[81] Guidance No. 16, blz. 13. Guidance No. 20, blz. 25.
[82] HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13 (BUND/Duitsland), ECLI:EU:C:2015:433.

Ombuiging significante en stijgende trends

In dit besluit is in artikel 4.17 invulling gegeven aan de bepalingen uit de Krw waarin wordt bepaald dat de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer brengen om elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof door menselijke activiteiten om te buigen, om de grondwaterverontreiniging geleidelijk te verminderen. Dit wordt verder toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij dat artikel.

Geen bacteriële besmetting schelpdierwater

In artikel 4.19 van dit besluit is bepaald dat de waterprogramma's ervoor moet zorgen dat schelpdieren geen bacteriën bevatten in hoeveelheden die schadelijk zijn voor de gezondheid.

7.3 Actieplannen geluid

Instructieregels ter uitvoering van de richtlijn omgevingslawaai: achtergrond

De artikelen 3.6, 3.8 en 3.9 van de wet stellen ter uitvoering van artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaai actieplannen verplicht voor belangrijke verkeersinfrastructuur en agglomeraties. Deze actieplannen zijn programma's in de zin van de Omgevingswet. Doel van de richtlijn omgevingslawaai is, om op basis van prioriteiten, de schadelijke gevolgen en hinder van blootstelling aan omgevingslawaai te vermijden, voorkomen of verminderen. Daarnaast beoogt de richtlijn een grondslag te bieden voor het ontwikkelen van Europees bronbeleid voor onder andere weg- en spoorweginfrastructuur, voertuigen en industrieel en ander materieel.

De richtlijn kent een vijfjaarlijkse beleidscyclus, die geïnstrumenteerd wordt met geluidbelastingkaarten en actieplannen. Geluidbelastingkaarten moeten worden opgesteld voor agglomeraties en voor belangrijke wegen, spoorwegen en luchthavens. Deze kaarten geven de geluidbelasting weer die wordt ondervonden ter plaatse van geluidgevoelige gebouwen en locaties en geven daarmee een feitelijk beeld van de geluidsituatie in de lidstaten. Ook op basis van de informatie van de geluidbelastingkaarten worden vervolgens actieplannen gemaakt voor de agglomeraties en voor de omgeving van eerdergenoemde belangrijke geluidbronsoorten. De actieplannen omvatten ten minste een beschrijving van het te voeren beleid om de geluidbelasting te beperken en van de voorgenomen maatregelen voor de op het actieplan volgende periode van vijf jaar.

Karakter van de actieplannen geluid

Het actieplan kent twee onderdelen: een beleidsmatig en een concreet deel. Het beleidsmatige deel behelst een beschrijving van het te voeren beleid om geluidbelasting L_{den} en geluidbelasting L_{night} te beperken. Het concrete deel omvat de voorgenomen in de eerstvolgende vijf jaar te treffen maatregelen om overschrijding van geluidbelasting L_{den} of geluidbelasting L_{night} te voorkomen of ongedaan te maken en de te verwachten effecten van die maatregelen.

Het actieplan is op zichzelf geen besluit in de zin van de Awb, omdat het niet op rechtsgevolgen is gericht. Het bevat ten minste beleidsvoornemens en voorgenomen maatregelen. Het actieplan bevat niet de daadwerkelijke besluiten tot het treffen van die maatregelen, soms hoogstens voorgenomen besluiten. Daarom staat tegen het actieplan geen beroep open. Als burgers tijdens de duur van het actieplan vaststellen dat de voorgenomen maatregelen niet in overeenstemming met het actieplan worden uitgevoerd, kunnen zij zich richten tot de gemeenteraad.

Dat wil overigens niet zeggen dat het actieplan geen juridische betekenis heeft. Het zal soms dienen ter onderbouwing van uitvoeringsmaatregelen waarbij wel bezwaar en beroep open staan. Ook zal het vaststellend bestuursorgaan, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bij bevoegdheidsuitoefening over bijvoorbeeld nieuwe ontwikkelingen rekening moeten houden met het beleid dat is vastgelegd in het actieplan. Eventuele afwijkingen van dat beleid bij concrete beslissingen vergen een gedegen motivering.

Reikwijdte en inhoud van de actieplannen geluid

De richtlijn omgevingslawaai geeft in het eerste lid van artikel 8 aan dat de actieplannen zich vooral moeten richten op prioritaire problemen. De bestuursorganen kunnen zelf bepalen vanaf welke mate van geluidbelasting het wenselijk is een planmatig beleid te voeren voor het terugdringen daarvan en daarmee voor het treffen van maatregelen. Dat is de plandrempel. De verantwoordelijkheid voor het bepalen van de plandrempel ligt bij de gemeentebesturen en de andere aangewezen actoren. Dit houdt in dat de agglomeratiegemeente zelf een of meer drempelwaarde(n) mag vaststellen waar ze zich met het actieplan op richt. De plandrempel kan voor de verschillende bronsoorten verschillend

worden vastgesteld, afhankelijk van het belang dat de gemeente hecht aan de geluidbelasting van haar inwoners. Ook een differentiatie naar gebiedssoorten (gebiedsgericht beleid) is mogelijk. Die beleidsruimte wil de regering behouden. Voor het afwegen van maatregelen in het actieplan wordt dikwijls ook een cumulatieve kaart gemaakt, waarop de gecumuleerde L_{den} en L_{night} waarden van alle bronnen gezamenlijk worden aangegeven. Dat is echter niet verplicht. Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat de plandrempel alleen van betekenis is voor de vaststelling van het actieplan en de te treffen maatregelen en geen directe juridische doorwerking heeft naar omgevingsplannen of omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten.

Bij afwegingen voor de in het actieplan op te nemen maatregelen geldt in de lijn van de richtlijn omgevingslawaai dat eerst wordt bezien of bronmaatregelen te treffen zijn. Blijkt dat niet mogelijk of weinig effectief of weinig efficiënt, dan is de volgende stap het treffen van overdrachtsmaatregelen (bijvoorbeeld een geluidscherm). Tot slot zijn, als dat nog nodig is, maatregelen bij de geluidgevoelige gebouwen aan de orde. In de praktijk zullen actieprogramma's een combinatie van dergelijke maatregelen te zien geven. De uitvoerbaarheid en het succes van maatregelen hangen af van tal van factoren. Waar werk met werk gemaakt wordt, zorgt dit voor een grotere kosteneffectiviteit. Op basis van uitvoerbaarheid en doelmatigheid krijgen maatregelen een hoge prioritering. Het ligt voor de hand om nog niet gesaneerde saneringssituaties in het kader van de Wet geluidhinder in elk geval te begrijpen onder de prioritaire problemen.[83] Deze situaties zijn namelijk ook in het Nederlandse beleid altijd al als prioritair gezien. Het bestuursorgaan dat het actieplan opstelt, bepaalt zelf welke situaties het aanmerkt als prioritaire problemen.

De praktijk van de actieplannen in de agglomeraties laat zien dat de desbetreffende overheden goed in staat zijn een samenhang aan te brengen en waar maatregelen op gericht worden.
De eisen die dit besluit stelt aan de inhoud van de actieplannen zijn gebaseerd op de richtlijn.

Reikwijdte en inhoud van de actieplannen geluid voor agglomeraties in het bijzonder

Op de geluidbelastingkaarten voor agglomeraties wordt de geluidbelasting vanwege een reeks van geluidbronnen weergegeven. Daartoe behoren ook geluidbronnen die buiten de gemeentelijke zeggenschap vallen. Voorbeelden daarvan zijn luchthavens en in het kader van de Wet geluidhinder gezoneerde defensieactiviteiten. Voor het beperken van de hoeveelheid geluid die deze bronnen voortbrengen, zullen in het actieplan van de gemeente dan ook geen gemeentelijke maatregelen te vinden zijn. Wel is het mogelijk dat de gemeente andere maatregelen ontwikkelt. Te denken valt bijvoorbeeld aan maatregelen voor de toedeling van functies om een toename van het aantal door een dergelijke geluidbron belaste geluidgevoelige gebouwen en locaties te voorkomen.

De actieplannen worden ten minste om de vijf jaar opnieuw bezien en zo nodig herzien. De richtlijn omgevingslawaai schrijft verder voor dat een actieplan moet worden herzien bij belangrijke tussentijdse ontwikkelingen. Voorbeelden van belangrijke ontwikkelingen worden in de richtlijn omgevingslawaai niet gegeven. Hiermee wordt gedoeld op belangrijke ontwikkelingen als de aanleg van een nieuw wegtracé, een nieuwe spoorlijn, een nieuw woonwijk of een industrieterrein. Het voorbereiden van dergelijke ontwikkelingen vergt doorgaans enige jaren en is daardoor goed voorzienbaar. Zulke ontwikkelingen kunnen daarom tijdig worden opgenomen in het eerstvolgende actieplan.

In artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaai wordt verder voorgeschreven dat de actieplannen voor agglomeraties ook tot doel hebben stille gebieden in agglomeraties tegen een toename van geluidhinder te beschermen. Een stil gebied kan worden omschreven als een gebied waar ongewenste, door menselijke activiteiten veroorzaakte geluiden niet overheersend zijn en zo laag zijn dat ze gemaskeerd worden door (lage) niveaus van overig (gewenst of passend) geluid. Een grote groep mensen hecht belang aan het (kunnen) ervaren van stilte en heeft ook behoefte aan het bezoeken van stille gebieden. Stille gebieden zijn bijvoorbeeld de groene gebieden buiten de stad, maar ook groene gebieden binnen de stad, zoals parken, of stille bebouwde plekken in de stad, zoals hofjes en verkeersluwe pleinen. Stille gebieden verdienen aandacht en bescherming, niet alleen omdat ze van belang kunnen zijn voor de gezondheid, maar ook omdat ze los daarvan een grote maatschappelijke waarde hebben. Over stille gebieden heeft de Gezondheidsraad in 2006 het advies '*Stille gebieden en gezondheid*'[84] uitgebracht dat voor de beleidspraktijk nog steeds actueel is.

Afstemming of samenloop van actieplan geluid en andere programma's

Denkbaar is dat binnen een gemeente een inhoudelijke samenhang bestaat tussen een actieplan

[83] De saneringsregeling zal onderdeel vormen aan de Aanvullingswet geluid omgevingsrecht en het Aanvullingsbesluit geluid. Daarom is die regeling nog niet in dit besluit opgenomen.
[84] Gezondheidsraad, Stille gebieden en gezondheid, advies nr. 2006/12, 4 juli 2006.

geluid en een lokaal programma luchtkwaliteit. Zo zouden bepaalde maatregelen (te denken is aan snelheidsmatiging, regulering van verkeersstromen) voor beide programma's dienstig kunnen zijn. Het ligt voor de hand dat gemeenten alleen al uit kostenefficiëntie van de te treffen maatregelen inhoudelijke verbanden leggen tussen die programma's. Dit besluit legt daaraan geen beperkingen in de weg.

Interbestuurlijke afstemming

Een agglomeratie omvat steeds het grondgebied van meer dan één gemeente. Elk van de tot een agglomeratie behorende gemeenten maakt een actieplan. Samen moeten die actieplannen een samenhangend beleid en een samenhangend geheel van maatregelen voor de agglomeratie als geheel bieden. De betrokken bestuursorganen zullen dus voor de noodzakelijke afstemming moeten zorg dragen. Soms kan ook afstemming nodig zijn met een buiten de agglomeratie gelegen gemeente, omdat die gemeente de gevolgen van maatregelen uit een actieplan ondervindt of omdat binnen die gemeente een geluidbron is gelegen die binnen de agglomeratie geluidbelasting veroorzaakt.

Binnen een agglomeratie is ook belangrijke verkeersinfrastructuur gelegen. Die komt zowel aan de orde in de actieplannen voor de agglomeratie als in het actieplan dat specifiek voor die infrastructuur door gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu wordt vastgesteld. Ook in dat geval is afstemming nodig, bijvoorbeeld over een keuze tussen maatregelen aan de infrastructuur (bijvoorbeeld stil asfalt, snelheidsverlaging of intensiteitvermindering) en maatregelen op het terrein van de gemeente (woningisolatie of afscherming).

De belangrijke verkeersinfrastructuur loopt ook door gemeenten die niet tot een agglomeratie behoren. Over het actieplan voor deze verkeersinfrastructuur is ook met die gemeenten afstemming nodig, bijvoorbeeld omdat op hun grondgebied maatregelen getroffen moeten worden.

Dit besluit bevat voor deze afstemming geen bijzondere voorzieningen. Die afstemming is afdoende vormgegeven door de eerste twee leden van artikel 2.2 van de wet.

Participatie

De bedoeling van de richtlijn omgevingslawaai is dat het actieplan een belangrijke rol speelt in de communicatie met de burger. In de minimumeisen staat verwoord dat het actieplan een overzicht moet bevatten van de op grond van artikel 8, zevende lid, van de richtlijn georganiseerde openbare raadplegingen. Het actieplan bevat dus ook een hoofdstuk hoe met de uitkomsten van deze raadplegingen is omgegaan. Dit sluit aan op motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie die is geregeld in artikel 8.6 van het Omgevingsbesluit.

Een conceptactieplan van een gemeente moet volgens artikel 8, zevende lid, van de richtlijn vroegtijdig aan het publiek worden voorgelegd, zodat het reële mogelijkheden krijgt voor inspraak en toetsing van de actieplannen. Bovendien moeten de resultaten van de inspraak in aanmerking genomen worden in de actieplannen en moet het publiek over de besluiten geïnformeerd worden. Daarom bepaalt artikel 16.27 van de wet dat het actieplan wordt voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Actieplannen geluid zijn een programma in de zin van hoofdstuk 3 van de wet en daarmee op grond van artikel 16.2, eerste lid, van de wet een omgevingsdocument. De bestuursorganen die het actieplan vaststellen, dragen er ook zorg voor dat deze ter opname aan de landelijke voorziening omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.3 van de wet wordt aangeboden. De opneming van het actieplan in die voorziening maakt het mogelijk dat iedereen daarvan kennis kan nemen.

Kosten van maatregelen

Als gezegd bevatten de actieplannen zowel beleid als concrete maatregelen. Aan deze maatregelen kunnen voor de betrokken autoriteit financiële consequenties zijn verbonden. De bevoegde autoriteit heeft in de lijn van de eerder bestaande wetgeving hier de mogelijkheid tot het maken van afwegingen, waarbij deze ook rekening zal houden met de aan deze autoriteit ter beschikking staande financiële middelen en de te bereiken beleidsdoelstellingen.

Verhouding tussen de voorgestelde regeling en het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet

Opgemerkt wordt dat bij het voorziene Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet nadere bepalingen zullen worden ingevoegd die betrekking hebben op het stelsel van geluidproductieplafonds voor wegen en spoorwegen in beheer bij het Rijk, provincies en waterschappen en voor industrieterreinen. Daarbij zal ook een verband gelegd worden met de in deze afdeling opgenomen regels voor de

actieplannen geluid. Niet uitgesloten is dat de in deze afdeling opgenomen bepalingen dan aan wijziging onderhevig zullen zijn.

7.4 Beheerplannen Natura 2000-gebieden

De verplichting tot het vaststellen van een beheerplan Natura 2000, zijnde een programma in de terminologie van de wet, is voor de provincie opgenomen in artikel 3.8, derde lid, van de wet en voor het Rijk in artikel 3.9, derde lid. Op grondslag van artikel 2.24 en 2.25 van de wet zijn in afdeling 4.4 van dit besluit eisen gesteld aan de inhoud van het beheerplan. De beheerplannen – waarin de uitwerking in omvang, ruimte en tijd van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden plaatsvindt en waarin de voor die gebieden te treffen maatregelen in samenhang worden beschreven – zijn een kaderstellend instrument in de Wet natuurbescherming en worden als zodanig omgezet naar het systeem van de Omgevingswet.

Het eerste beheerplan wordt vastgesteld uiterlijk drie jaar na dagtekening van het besluit tot aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied, waarbij een zesjaarlijkse cyclus geldt (artikel 8.16 van het Omgevingsbesluit). De bevoegdheid tot vaststellen van het beheerplan impliceert ook de bevoegdheid tot wijzigen. Beheerplannen kunnen, als dat noodzakelijk is, ook eerder gewijzigd worden dan na ommekomst van zes jaar. De wijziging gaat op grond van artikel 16.24 van de wet via dezelfde procedure als de vaststelling. Een goede invulling van het totstandkomingsproces draagt aanzienlijk bij aan het draagvlak voor de te treffen maatregelen en aan de kwaliteit en doeltreffendheid ervan. Hierbij geldt op grond van artikel 8.6 van het Omgevingsbesluit een motiveringsplicht voor vroegtijdige participatie.

De regelmatige herziening van het beheerplan verzekert dat steeds wordt uitgegaan van de meest actuele inzichten over de staat van de natuurwaarden en over de meest effectieve maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied te realiseren, ook acht slaand op eventuele nieuwe economische en ruimtelijke ontwikkelingen die voor het gebied van belang kunnen zijn. Monitoring van de werking van de maatregelen als voorzien in het beheerplan en van de ontwikkelingen in en rond het gebied door het bevoegd gezag voor het beheerplan is dus essentieel. In het beheerplan wordt beschreven waar de te beschermen, herstellen of te ontwikkelen natuurwaarden zijn gelegen, welke instandhoudingsmaatregelen getroffen worden, op welke wijze dat gebeurt, en wat daarbij de beoogde resultaten zijn. De maatregelen worden onderscheiden naar de verschillende habitats en soorten. Beschreven wordt wat, waar in het gebied gebeurt en door wie. Als er sprake is van een hersteldoelstelling – in termen van uitbreiding van de oppervlakte of populatie of verbetering van de kwaliteit – wordt ook aangegeven welke omvang of mate daarbij voor ogen staat en welke tijd voor het herstel en het op orde brengen van de daarvoor benodigde milieucondities wordt uitgetrokken. Een beheerplan zal veelal ook een doorkijk naar de volgende beheerplanperiode verschaffen.[85] Het beheerplan is een belangrijk instrument om op gebiedsniveau duidelijkheid te verschaffen over de ruimte die de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden habitats en soorten laten voor bepaalde activiteiten en economische ontwikkelingen. Het beheerplan heeft daarom ook het karakter van een vrijstelling: activiteiten, waarvan in het beheerplan is aangegeven dat zij in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen vallen niet langer onder de vergunningplicht. Verder kan het bevoegd gezag voor het beheerplan, voor zover het ook bevoegd gezag is voor de vergunningverlening of andere besluiten op grond van de Wet natuurbescherming of een omgevingsvergunning waarvan de Natura 2000-toets onderdeel uitmaakt, het beheerplan gebruiken voor het vaststellen van het beleid dat bij die vergunningen en besluiten gehanteerd zal worden. Het beheerplan krijgt dan voor dit onderdeel het karakter van een beleidsregel.[86]

Met de Wet natuurbescherming werd uitdrukkelijk geregeld dat de beheerplannen geïntegreerd kunnen worden met een ander plan dat (mede) betrekking heeft op het betrokken gebied. Deze integrale en samenhangende benadering van een gebied past onder de Omgevingswet en wordt voortgezet. Ook werd de doorwerking van beheerplannen versterkt: overheden zijn – naar analogie van de regeling van de programmatische aanpak – verplicht om in het beheerplan opgenomen maatregelen waarmee zij hebben ingestemd daadwerkelijk en tijdig te nemen.

7.5 Programmatische aanpak stikstof

De instructieregels voor de programmatische aanpak stikstof worden ingevoegd via het voorziene Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

---

[85] Zie verder de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel natuurbecherming, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 89-98.
[86] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 448–449.

7.6 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- De verplichting van de richtlijn luchtkwaliteit om bij overschrijding van een omgevingswaarde voor luchtkwaliteit een programma op te stellen is conform de systematiek van de wet, verbreed naar de verplichting om ook bij een *dreigende* overschrijding een programma op te stellen.
- De programmaplicht bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde luchtkwaliteit komt te liggen bij burgemeester en wethouders. Voor luchtkwaliteit worden hierop enkele uitzonderingen gemaakt: voor $PM_{2,5}$(de blootstellingsconcentratieverplichtingen) en ozon komt de programmaplicht bij het Rijk te liggen en voor de omgevingswaarden SO_2 en NO_xdie gelden in grote natuurgebieden komt de programmaplicht te liggen bij gedeputeerde staten.
- Voor het bereiken van de omgevingswaarden luchtkwaliteit wordt niet meer gewerkt met een programmatische aanpak. De wet voorziet wel in dit instrument. Mocht er in de toekomst aanleiding zijn voor een programmatische aanpak voor luchtkwaliteit, dan kan het Besluit kwaliteit leefomgeving hier op worden aangepast.
- De stroomgebiedsbeheerplannen en de overstromingsrisicobeheerplannen zijn zelfstandige programma's geworden. Ze maken niet langer onderdeel uit van het nationaal waterprogramma, voorheen het nationaal waterplan. Het beheerplan voor de rijkswateren is als zelfstandige planfiguur komen te vervallen.
- Om de doorwerking van bepalingen van de kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's bepalingen te borgen zijn ook instructieregels opgenomen voor de waterbeheerprogramma's.
- Verschillende programma's mogen procedureel en/of inhoudelijk gecombineerd worden.
- De doelstellingen van de Krw: geen achteruitgang van de waterkwaliteitstoestand, geen achteruitgang en verbetering van de kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning, ombuiging significante trendombuiging en geen bacteriële besmetting schelpdierwateren zijn via instructieregels naar de waterprogramma's als andere doelstellingen opgenomen.

7.7 Effecten

- De programmastructuur is zo geoptimaliseerd dat wordt voldaan aan de EU-richtlijnen en de daar onderliggende doelstellingen, maar de flexibele aanpak wel wordt behouden.
- Doordat al een programma opgesteld moet worden bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde, wordt zoveel mogelijk voorkomen dat er een daadwerkelijke overschrijding van een omgevingswaarde optreedt.
- De afzonderlijke programma's voor water zijn beter vindbaar omdat het ene programma (plan) niet meer als bijlage bij het andere is opgenomen.
- Bestuursorganen mogen verschillende programma's procedureel en/of inhoudelijk combineren. Hierdoor kan snel worden ingespeeld op nieuwe beleidsontwikkelingen die om een samenhangende aanpak vragen.
- De implementatie van de kaderrichtlijn water en de richtlijn overstromingsrisico's is verstevigd doordat er nu ook voor deze richtlijnen verplichtingen zijn opgenomen voor de waterbeheerprogramma's.

8 Instructieregels over omgevingsplannen: hoofdstuk 5 van dit besluit

Algemeen

Zoals in paragraaf 3.1 van deze toelichting is beschreven, oefent een bestuursorgaan zijn bevoegdheden uit met het oog op de doelen van de wet (artikel 1.3 van de wet). Het omgevingsplan met regels over de fysieke leefomgeving is een belangrijk instrument waarmee de doelen uit artikel 1.3 van de wet op gemeenteniveau worden uitgewerkt en geoperationaliseerd en juridisch doorwerking krijgen naar burgers en bedrijven. Bij de vaststelling of wijziging van het omgevingsplan moeten de doelen van de wet steeds in onderlinge samenhang beschouwd en afgewogen worden. Dit is een bestuurlijke weging. Met het op een evenwichtige wijze toedelen van functies aan locaties vervult het omgevingsplan een sleutelrol in de overheidszorg voor het verenigen van het gebruik en de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving. Dit laatste sluit aan bij het doel 'doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften'. Het vinden van een goede balans tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving, waaronder het toestaan van ontwikkelingen, 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 in dat verband stellen van andere regels die met het oog daarop nodig zijn.

Hoofdstuk 5 van dit besluit bevat instructieregels die de randvoorwaarden stellen voor het vaststellen en wijzigen van het omgevingsplan. Belangen die het bovenlokale niveau overstijgen, en daardoor aanleiding hebben gegeven voor beleidsvorming op nationaal, Europees of internationaal niveau, werken daarmee (ook) door in de vaststelling en wijziging van een omgevingsplan. Hoofdstuk 5 van

dit besluit bevat hiervoor instructieregels op grondslag van artikel 2.24 in samenhang met artikel 2.25, 2.28 en volgende, van de wet.

De in artikel 2.24 van de wet opgenomen bevoegdheid om bij algemene maatregel van bestuur instructieregels te geven over de inhoud, toelichting of motivering van omgevingsplannen is in artikel 2.25, derde lid, van de wet, ingeperkt. Instructieregels over het omgevingsplan kunnen alleen gesteld worden over:
- de uitvoering van specifieke taken van bestuursorganen;
- omgevingswaarden;
- regels over het toedelen van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet;
- maatwerkregels.

Zoals beschreven in paragraaf 2.3.2 van deze toelichting stellen de instructieregels voorwaarden aan de bevoegdheidsuitoefening van gemeenten bij het vaststellen van het omgevingsplan. Dit kan zijn ingegeven vanuit een specifieke taak die op grond van artikel 2.19 van de wet aan het Rijk is toegekend en die doorwerkt in het omgevingsplan, vanuit de doelmatige en doeltreffende behartiging van het algemeen belang of de bescherming van nationale belangen, of door internationale verplichtingen. De instructieregels hebben een algemeen karakter en lenen zich voor herhaalde toepassing: de norm in de instructieregel moet bij de vaststelling – en (gedeeltelijke) wijziging – van een omgevingsplan steeds worden toegepast als de situatie die in de instructieregel is beschreven zich voordoet. Op het geven van instructieregels is het subsidiariteits- en proportionaliteitscriterium van artikel 2.3 van de wet van toepassing. Bij het opstellen van de instructieregels in dit hoofdstuk is daarom steeds overwogen of het vanwege een nationaal belang of overwegingen omtrent doelmatigheid en doeltreffendheid nodig is om instructieregels te geven (subsidiariteit) en op welke wijze de afwegingsruimte voor het bevoegd gezag zo ruim mogelijk gehouden kan worden (proportionaliteit). In dit hoofdstuk is waar mogelijk voor instructieregels van basistype 2 (‘rekening houden met’) gekozen. Zoals in paragraaf 2.3.2.3 van deze toelichting is beschreven geeft dit type instructieregels inhoudelijke sturing op de door het bestuursorgaan uit te voeren belangenafweging. De binding is weliswaar minder zwaar dan bij instructieregels van basistype 3 (‘in acht nemen’ in al zijn varianten) en het bestuursorgaan heeft beoordelingsvrijheid, maar een eventuele afwijking van de norm mag op grond van het evenredigheidsbeginsel nooit groter zijn dan noodzakelijk om het gestelde doel te bereiken.

Zoals in paragraaf 8.3 van deze toelichting verder is uiteengezet, wordt, op grondslag van artikel 2.32 van de wet, in dit besluit de mogelijkheid ingevuld om ontheffing te verlenen van bepaalde instructieregels. Voor een toelichting op getrapte instructieregels wordt verwezen naar hoofdstuk 10 van deze nota.

Herkomst van de regels in dit hoofdstuk

Regels over het omgevingsplan met verscheidene motieven, die onder het voorheen geldend recht verspreid waren over meerdere wetten en AMvB’s, zijn bij elkaar gebracht in hoofdstuk 5 van dit besluit. Ze zijn daarmee goed vindbaar. Deze instructieregels komen in de plaats van de regels die waren gesteld in de hoofdstukken 5 en 11 van de Wet milieubeheer, het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro), het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi), de Wet geluidhinder, hoofdstuk V (archeologische monumentenzorg) van de Monumentenwet 1988[87], de Wet geurhinder en veehouderij, de Wet lokaal spoor, het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). De regel over toegankelijkheid van de openbare buitenruimte (paragraaf 5.1.8 van dit besluit) is geheel nieuw en vloeit voort uit het amendement-Dik-Faber/Albert de Vries[NaN] dat dit aspect toevoegde aan artikel 2.1, derde lid, en artikel 2.28, onder f, van de wet. Regels uit de voormalige wetten en AMvB’s zijn uitsluitend in dit besluit omgezet in de vorm van een materiële beslisregel, dat wil zeggen een regel die een inhoudelijke eis stelt aan een bevoegdheidsuitoefening. Regels die enkel eisen stelden aan de toelichting of motivering van een besluit zijn gewijzigd in een materiële beslisregel of zijn komen te vervallen. Dit geldt in het bijzonder voor artikel 3.1.6 van het Bro (op onderdelen vervallen), waaronder de watertoets (overgenomen in dit besluit als weging van het waterbelang) en voor regels over cultureel erfgoed die samengevoegd zijn met regels die afkomstig zijn uit de Monumentenwet 1988. De instructieregel over lokale spoorwegen in afdeling 5.2 van dit besluit is opgenomen met het oog op een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken van de vervoerregio’s (zie paragraaf 8.2.2 van deze toelichting).

[87] Zoals dat na inwerkingtreding van de Erfgoedwet (*Stb.* 2016, 511) van toepassing is gebleven (artikel 9.1 Erfgoedwet).

8.1 Instructieregels met het oog op de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan

Oogmerken van de regels

De instructieregels in afdeling 5.1 zijn steeds gesteld met het oog op een belang of een combinatie van belangen in artikel 2.1, derde lid, van de wet. Deze belangen komen tot uitdrukking in de opschriften van paragrafen, waarmee het oogmerk van de regel wordt aangeduid. Zo zijn instructieregels mede gesteld met het oog op het beschermen van de gezondheid en van het milieu (paragraaf 5.1.4 van dit besluit) en met het oog op het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7 van dit besluit). Voor enkele belangen uit artikel 2.1, derde lid, van de wet zijn, zoals verder toegelicht in paragraaf 8.1.2 van deze nota, geen instructieregels opgenomen in dit hoofdstuk, omdat daar op dit moment geen aanleiding toe is. De instructieregels beslaan niet de volledige breedte van het omgevingsplan. Voor onderwerpen waarover geen instructieregels zijn gesteld, maar die wel de fysieke leefomgeving betreffen, is de gemeente de vrijheid gelaten deze zelf in te vullen in het omgevingsplan. In paragraaf 3.2 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit is uitgebreid ingegaan op het instrument omgevingsplan.

De oogmerken die zijn vervat in de opschriften hebben een functie bij het verlenen van een ontheffing van een instructieregel. Artikel 2.32 van de wet bepaalt dat een ontheffing van een instructieregel alleen verleend wordt 'als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd'. Het oogmerk brengt dat belang tot uitdrukking. In paragraaf 8.3 van deze toelichting wordt nader ingegaan op ontheffingen.

Reikwijdte instructieregels afdeling 5.1 en verhouding met andere typen regels in het omgevingsplan

De instructieregels in afdeling 5.1 hebben betrekking op de evenwichtige toedeling van functies en andere regels die met het oog daarop nodig zijn. Deze moet de gemeente op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de wet opnemen in het omgevingsplan. Het toepassingsbereik van de artikelen van afdeling 5.1 wordt nog eens benadrukt door artikel 5.1 van dit besluit. De instructieregels van afdeling 5.1 zien dus niet op andere typen regels die een gemeente zou kunnen opnemen in het omgevingsplan, zoals omgevingswaarden op grond van artikel 2.11 van de wet, maatwerkregels op grond van artikel 4.6, regels over advies op grond van artikel 16.15, regels over aanvraagvereisten op grond van artikel 16.55 en regels over monitoring op grond van hoofdstuk 20 van de wet. Ook zien zij niet op algemene regels over activiteiten die gemeenten op grond van artikel 4.1 uit eigen beweging opnemen in het omgevingsplan en zich niet als toedeling van functies aan locatie laten karakteriseren.[88] Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan regels in het omgevingsplan over het aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen en het plaatsen van afvalcontainers langs de openbare weg. Voor instructieregels over het laatste type regels biedt de wet geen grondslag, zoals bepaald in artikel 2.25, derde lid, van de wet.

De instructieregels van afdeling 5.1 betreffen niet alleen de regels in het omgevingsplan die de daadwerkelijke toedeling van functies aan locaties betreffen, maar ook de regels in het omgevingsplan die met het oog op de toedeling van functies aan locaties nodig zijn. Deze laatste categorie regels is daarbij niet beperkt tot wat voorheen onder de Wet ruimtelijke ordening als 'regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken' werd begrepen maar omvat alle regels over activiteiten in de fysieke leefomgeving die met het oog op een toegedeelde functie gesteld kunnen worden. Met het toedelen van functies aan locaties zal veelal een activiteit worden toegelaten of uitgesloten, maar dat hoeft niet het geval te zijn. Zo kan het omgevingsplan ook in algemene zin activiteiten toelaten of uitsluiten, of kan het locatieonafhankelijke regels bevatten die voorkomen dat er belemmeringen optreden voor het door de instructieregel te beschermen belang. Voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving – en daarmee het bereiken van de maatschappelijke doelen van de wet – kunnen en zullen gemeenten, naast de regels die op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de wet in het omgevingsplan worden opgenomen, ook regels opnemen op grond van artikel 4.1 van de wet. Dit zijn regels in het omgevingsplan over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, maar die niet primair gekoppeld zijn aan een bepaalde functie van een locatie. Dergelijke regels worden niet gesteld met het oog op een toegedeelde functie, maar zullen eerder bijvoorbeeld gekoppeld zijn aan het rooster van de inzameling van afvalstoffen en gesteld worden vanuit onder meer motieven van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en het voorkomen van hinder. De verschillende typen regels in het omgevingsplan vullen elkaar aan en versterken elkaar,

[88] Zie over 'toedeling van functies aan locaties' de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 137–139.

waardoor ook de regels op grond van artikel 4.1, eerste lid, uiteindelijk kunnen bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook andere instrumenten zoals programma's en omgevingswaarden kunnen bijdragen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Zo kan het stellen van omgevingswaarden met, zo nodig, een programma van maatregelen om die waarden te bereiken, ertoe leiden dat de kwaliteit van de fysieke leefomgeving verbetert, zodat bijvoorbeeld de functie wonen beter inpasbaar wordt, of nieuwe gebruiksruimte voor bedrijven ontstaat.

Eerbiedigende werking

Aan een deel van de instructieregels is door middel van enkele algemene bepalingen (artikelen 5.36, 5.124, 5.128 en 5.145) eerbiedigende werking toegekend. De eerbiedigende werking houdt in dat de desbetreffende instructieregels, ongeacht de redactie van die instructieregels, niet dwingen tot het in het omgevingsplan wijzigen van activiteiten die op het tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregel al zijn toegelaten in het omgevingsplan of met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Daarmee worden planschade en bestuurlijke lasten als gevolg van gedwongen wijzigingen van het omgevingsplan beperkt.

De eerbiedigende werking geldt niet voor de instructieregels in de paragrafen 5.1.2, 5.1.4, 5.1.5.4 en 5.1.6.3 en de artikelen 5.153 en 5.155 van dit besluit over respectievelijk het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en van het milieu, cultureel erfgoed, het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en de waarborging van locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking en hoogspanningsverbindingen.

De keuze om aan instructieregels wel of geen eerbiedigende werking toe te kennen, hangt samen met de wijze waarop de regels over een onderwerp in de voormalige regelgeving waren vormgegeven en heeft een nauw verband met het voorziene overgangsrecht voor die onderwerpen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Voor de bepalingen waaraan eerbiedigende werking is toegekend, geldt over het algemeen dat deze ook onder de voormalige regelgeving – in het bijzonder het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening – al eerbiedigende werking hadden, zij het in andere formuleringen. Zo droegen de instructieregels in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening gemeenten over het algemeen op om 'bij de eerstvolgende wijziging van een bestemmingsplan' een bepaalde norm in acht te nemen voor 'nieuwe' bebouwing. De toekenning van eerbiedigende werking in dit artikel vervangt dus verschillende, meer impliciete formuleringen in het voorheen geldende Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Voor de paragrafen 5.1.2 en 5.1.4 (waarborgen van de veiligheid, beschermen van de gezondheid en het milieu) geldt dat die regels ten opzichte van de voormalige wettelijke regelingen op belangrijke onderdelen (inhoudelijk) vernieuwd zijn. Hoewel eerbiedigende werking ook voor een aantal bepalingen uit deze paragrafen wenselijk gevonden wordt, kiest de regering ervoor om de verhouding tussen die instructieregels en de bestaande rechtssituatie in het overgangsrecht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet te regelen. Daarmee kan in een meer genuanceerd overgangsrechtelijk regime worden voorzien. Uit het overgangsrecht zal dan blijken hoe voor die onderwerpen in samenhang wordt omgegaan met – op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit – bestaande situaties. De keuze die in de Omgevingswet is gemaakt om gemeenten een veel grotere verantwoordelijkheid te geven bij de bescherming van de fysieke leefomgeving en die in dit besluit verder is uitgewerkt, roept vragen op over bestaande rechten, zoals de nog niet gebruikte ruimte die op grond van bestaande omgevingsvergunningen milieu beschikbaar is. In het overgangsrecht zullen daarvoor voorzieningen getroffen worden.

In de artikelsgewijze toelichting op de artikelen 5.36, 5.124, 5.128 en 5.145 wordt nader ingegaan op de eerbiedigende werking.

Beperkingen aan activiteiten en functies

Op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de wet deelt de gemeente functies aan locaties en stelt het regels die nodig zijn met het oog daarop nodig. Die regels bepalen welke activiteiten op welke locatie zijn toegestaan. Een deel van instructieregels in afdeling 5.1 van dit besluit stelt dwingende beperkingen aan activiteiten die het omgevingsplan op bepaalde locaties mag toelaten. Die beperkingen houden verband met toegedeelde functies of toekomstige toe te delen functies binnen een gebied en de mate waarin een functie invloed heeft op zijn omgeving of daaraan juist specifieke eisen stelt. Het kan gaan om beperkingen aan het toegestaan gebruik op een locatie vanwege een toekomstige functie, zoals een verbod op bouwactiviteiten in een reserveringsgebied voor de uitbreiding van een autoweg. Het kan ook gaan om beperkingen van de milieugevolgen op een locatie, zoals het beschermen van een locatie met een functie wonen tegen de negatieve invloed van geluid veroorzaakt door activiteiten. Gemeenten zijn in beginsel vrij in het toedelen van (dubbel)functies in het omgevingsplan,

zolang geen activiteiten mogelijk gemaakt worden die in strijd zijn met de instructieregel. In de redactie van dergelijke instructieregels wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de term 'activiteit' of worden specifieke activiteiten genoemd, zoals het bouwen van bouwwerken. De term 'functie' wordt waar mogelijk vermeden om, gelet op de verbeterdoelen van de stelselherziening, tot uitdrukking te brengen dat gemeenten beleidsvrijheid houden bij de toedeling van functies. Wel zijn de instructieregels in veel gevallen indirect beperkend voor de functietoedeling. Zo kan uit een instructieregel blijken dat een locatie primair bedoeld is voor een bepaalde functie, zoals militaire doeleinden. Daarnaast zal aan een locatie waar nog geen bouwwerken aanwezig zijn en op grond van de instructieregels geen bouwactiviteiten mogen worden toegelaten, niet de functie 'wonen' kunnen worden toegedeeld. Een dergelijk omgevingsplan zou immers evident onuitvoerbaar zijn (zie hierover verder paragraaf 3.2.4.3 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit).

Naast de instructieregels met dwingende beperkingen zijn er ook instructieregels die vereisen dat een bepaald belang 'betrokken wordt bij' de belangenafweging of met een bepaald belang 'rekening wordt gehouden' (zie in dit verband ook paragraaf 2.3.2.3 van deze toelichting). Dergelijke instructieregels sturen de belangenafweging die de gemeente maakt bij het toedelen van functies aan locaties en het stellen van regels met het oog daarop. Ze zijn niet gericht op specifieke functies of specifieke activiteiten en die begrippen komen daarom niet voor in dergelijke instructieregels. Een voorbeeld vormt artikel 5.126 van dit besluit dat regels bevat met het oog op het behoud van cultureel erfgoed.

De instructieregels over het toelaten van activiteiten op bepaalde locaties staan los van het begrip 'toelatingsplanologie'. Toelatingsplanologie is een begrip uit het voormalige ruimtelijke ordeningsrecht dat tot uitgangspunt nam dat een bestemmingsplan door het toekennen van bestemmingen en daarbij behorende regels wel ontwikkelingen mogelijk kan maken of verbieden, maar geen geboden kan bevatten. Dat uitgangspunt is verlaten met de Omgevingswet. Voor een nadere toelichting op het karakter van en de mogelijkheden van het omgevingsplan wordt verwezen naar paragraaf 3.2 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

De begrippen 'functie' en 'gebruiksfunctie'

Het begrip functie zoals dat gebruikt wordt in het kader van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet onderscheiden worden van het begrip gebruiksfunctie zoals dat gebruikt wordt in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Een gebruiksfunctie verwijst naar de gedeelten van een bouwwerk die eenzelfde gebruiksbestemming hebben en die samen een gebruikseenheid vormen.[89] Wel wordt soms vanuit de instructieregels in dit besluit, zoals die voor externe veiligheid of geluid, via bijvoorbeeld het begrip 'beperkt kwetsbaar gebouw' of 'geluidgevoelig gebouw', een verband gelegd met gebruiksfuncties als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving.[90] Gebruiksfuncties in de zin van het Besluit bouwwerken leefomgeving worden dan gebruikt als aanknopingspunt voor de desbetreffende instructieregel in dit besluit. Deze instructieregels betreffen dan niet de hele locatie waaraan de functie 'wonen' is toegedeeld – inclusief de tuin en parkeerruimte – maar alleen het gebouw of deel van een gebouw dat een woonfunctie is binnen die locatie.

Functionaliteiten van het omgevingsplan

Het benutten van de nieuwe mogelijkheden van het omgevingsplan kan behulpzaam zijn bij het voldoen aan de eisen in de instructieregel. Veelal zal de afweging in het kader van een omgevingsplan worden 'vertaald' in concrete gebruiksregels in het omgevingsplan, die een ieder binden. Hiermee wordt ook faseren van onderzoek mogelijk gemaakt. Het omgevingsplan biedt dezelfde mogelijkheden als andere algemeen verbindende voorschriften en biedt daardoor ook meer mogelijkheden dan het bestemmingsplan. De aanvaardbaarheid van een activiteit kan bijvoorbeeld afhankelijk gesteld worden van een nadere afweging in het kader van een omgevingsvergunning. Regels in het omgevingsplan kunnen bijvoorbeeld ook (meer) open normen bevatten voor de vraag of een activiteit op een locatie is toegestaan. Dit wordt uitgebreider toegelicht in paragraaf 3.2.4.2 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit. In de toelichting op de desbetreffende onderwerpen van dit besluit, zoals bij externe veiligheid, geluid en geur wordt ook ingegaan op de beslisruimte die het bestuursorgaan heeft. De meeste in de instructieregels opgenomen normen zijn daarmee nader afweegbaar,[91] zodat ontwikkelingen kunnen worden toegestaan. Verder is de redactie van de instructieregels in afdeling 5.1 van dit besluit zo gekozen dat verschuiving van onderzoek mogelijk is. De

[89] De gebruiksfunctie is in het Besluit bouwwerken leefomgeving bepalend voor de technische eisen die aan (dat onderdeel van) het bouwwerk worden gesteld.

[90] Zie bijlage I bij dit besluit. G*ebruiksfunctie*: gebruiksfunctie als bedoeld in bijlage I, van het Besluit bouwwerken in de leefomgeving. Zie hiervoor uitgebreid paragraaf 3.8 van de toelichting daarbij.

[91] Zie ook Raad voor de leefomgeving, 'Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar', december 2015, paragraaf 3.1.

mogelijkheid van verschuiving van onderzoek is toegelicht in paragraaf 3.2.4.4 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

Overeenkomstige toepassing van de instructieregels in afdeling 5.1

De instructieregels over omgevingsplannen in afdeling 5.1 van dit besluit zijn van overeenkomstige toepassing op:

- provinciale omgevingsverordeningen voor zover daarin regels worden opgenomen die zien op de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop te stellen regels (zie paragraaf 10.2 van deze toelichting);
- projectbesluiten van provincies en waterschappen, tenzij het belang van de instructieregel en het belang van het projectbesluit in elkaars verlengde liggen (zoals het geval is bij instructieregels die dienen voor de bescherming van een primaire waterkering), en deels van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten van de minister (zie paragraaf 12.1 van deze toelichting).

Daarnaast vereist artikel 5.21, tweede lid, van de wet dat de regels over omgevingsplannen ook van overeenkomstige toepassing verklaard worden op de beoordeling van afwijkactiviteiten. In verband met de voorgenomen wijziging via de Invoeringswet Omgevingswet van de regeling voor de afwijkactiviteit in de wet is dat in dit besluit echter nog niet uitgewerkt. Dit zal via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Regels over bouwwerken in het omgevingsplan

Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet omvat het splitsen van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit in een vergunning voor een 'technische bouwactiviteit' en een vergunningplicht op grond van het omgevingsplan (zie paragraaf 3.2.8 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit). Het voornemen is om de gemeente een centrale rol toe te delen bij de beoordeling of voor een bouwactiviteit op een bepaalde locatie een vergunning nodig is. De gemeente bepaalt dan in het omgevingsplan of het nodig is dat een bouwactiviteit preventief aan de regels in het omgevingsplan getoetst wordt en kan in dat geval een vergunningplicht voor de bouwactiviteit in het omgevingsplan opnemen. In plaats van een vergunningplicht kan de gemeente in het omgevingsplan voor bouwactiviteiten ook algemene regels opnemen, die aan initiatiefnemers op concrete wijze meteen duidelijk maken of en onder welke voorwaarden bouwactiviteiten op bepaalde locaties zijn toegestaan. Bij dit nieuwe stelsel doet zich de vraag voor hoe omgegaan zal worden met de onder het voormalige Besluit omgevingsrecht bestaande landelijke uniforme aanwijzing van vergunningvrije bouwwerken. Een voorstel hiervoor zal verder worden uitgewerkt in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet. De uitwerking van dit voorstel heeft gevolgen voor de reikwijdte van instructieregels in afdeling 5.1 van dit besluit die op bepaalde locaties beperkingen stellen aan – of een verbod instellen op – de mogelijkheid om in het omgevingsplan bouwactiviteiten toe te laten. Dergelijke instructieregels zijn onder andere opgenomen voor het kustfundament, het IJsselmeergebied, reserveringsgebieden voor de uitbreiding of aanleg van autowegen en autosnelwegen en reserveringsgebieden voor buisleidingen van nationaal belang.

8.1.1 Integrale belangenafweging in het kader van het omgevingsplan

Niet alleen de instructieregels van dit besluit zijn van belang voor de inhoud van een omgevingsplan. De evenwichtige toedeling van functies aan locaties is breder en vereist een samenhangende regulering van alle onderwerpen die van belang zijn voor de fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan wordt – in tegenstelling tot het bestemmingsplan onder het oude recht – niet begrensd door 'het belang van een goede ruimtelijke ordening'. Ook voor het vaststellen of wijzigen van een omgevingsplan geldt dat het bestuursorgaan zijn bevoegdheden uitoefent met het oog op de doelen van de wet (artikel 1.3). Een onderdeel daarvan is 'het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit'. Het grootste deel de regels in dit besluit ziet op het bereiken van dit doel. Uit de instructieregels volgen waarborgen voor kwaliteit van de fysieke leefomgeving met daarbij voldoende ruimte voor nieuwe ontwikkelingen. Het andere onderdeel is immers 'het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften'. Hiermee wordt expliciet ook ruimte voor ontwikkeling bevorderd. De wet en dit besluit bieden daarvoor een passend instrumentarium, zoals het projectbesluit en reserveringsgebieden voor bepaalde ontwikkelingen van nationaal belang zoals in afdeling 5.1 van dit besluit opgenomen.

Naast door een instructieregel beschermde belangen, weegt het gemeentebestuur bij de vaststelling van een omgevingsplan ook andere belangen mee, steeds met het oog op de doelen van de wet. Gemeenten kunnen een verscheidenheid aan onderwerpen in het omgevingsplan regelen zonder dat daarvoor instructieregels gelden, zoals parkeren, bezonning, windhinder, stedelijk groen, de kwaliteit van de openbare ruimte en bijvoorbeeld het in stand houden van zogenoemde routenetwerken (lange

afstandswandel- en fietspaden en vaarroutes) en andere infrastructuur. Dat bijvoorbeeld het beheren, gebruiken en ontwikkelen van recreatieve infrastructuur ook tot de doelen van de wet behoort, volgt expliciet uit artikel 1.3 in van de wet in combinatie met de wijziging van de definitie van 'infrastructuur' door het amendement-Van Veldhoven/Ronnes.[92] Gezien de subsidiariteitscriteria in artikel 2.3, derde lid, van de wet, is het op dit moment niet wenselijk om over alle denkbare onderwerpen instructieregels vanuit het Rijk te geven. Er moet immers, zo blijkt al uit artikel 2.1, tweede lid, van de wet een integrale afweging gemaakt worden waarbij alle aspecten van de fysieke leefomgeving een rol spelen. Dit is ook afhankelijk van de beoogde toe te delen functies, de inhoud van de andere regels in het omgevingsplan en van de aanwezige omgevingsfactoren.

Welke belangen moeten worden betrokken bij het omgevingsplan en in welke mate, zal deels overigens ook uit de ambities in de gemeentelijke omgevingsvisie volgen.[93] Die ambities kunnen worden vertaald in burgerbindende regels in het omgevingsplan (zie over geluid paragraaf 8.1.6.2 van deze toelichting). De doelen van de wet moeten ook hierbij in ogenschouw genomen worden om zodoende tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties te komen. Door het op juiste wijze hanteren van de beleidscyclus ontstaat ruimte voor ontwikkeling.

8.1.2 Nationaal beleid, herijking van beleid en aanvullings- en invoeringsspoor

Zoals bij de desbetreffende onderwerpen beschreven, vloeien de instructieregels in afdeling 5.1 van dit besluit, voor zover niet al ingegeven vanuit Europeesrechtelijke of internationaalrechtelijke verplichtingen, hoofdzakelijk voort uit eerder gemaakte beleidskeuzes. Dit beleid was in sommige gevallen verwerkt in de regelgeving, vastgelegd in circulaires of opgenomen in afzonderlijke beleidsdocumenten zoals de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035 en de Planologische Kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Een uitgebreider overzicht is opgenomen in paragraaf 2.3.2.2 van deze toelichting. Op een aantal punten heeft in de periode van totstandkoming van dit besluit herijking van beleid plaatsgevonden (zoals op het gebied van de ladder voor duurzame verstedelijking, de Waddenzee en het Waddengebied, grote rivieren en het natuurnetwerk Nederland). Sommige beleidswijzigingen waren al voldoende uitgekristalliseerd, zodat deze wijzigingen zijn meegenomen in dit besluit, andere zullen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden ingevoegd (in het bijzonder regels over de Waddenzee en het Waddengebied, grote rivieren en de ladder voor duurzame verstedelijking). In enkele gevallen is daarvoor in dit besluit een paragraaf gereserveerd. Bij het desbetreffende belang wordt hier nader op ingegaan. Instructieregels over het omgevingsplan over bodem, geluid vanwege vervoersinfrastructuur en luchthavens worden door middel van aanvullingsbesluiten en het Invoeringsbesluit opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Het nu geldende rijksbeleid geeft geen aanleiding om meer regels te stellen dan zijn opgenomen in afdeling 5.1 van dit besluit. Dat laat onverlet dat toekomstige beleidsontwikkeling zou kunnen leiden tot het stellen van instructieregels voor andere onderwerpen, bijvoorbeeld 'het tegengaan van klimaatverandering', 'het beheer van geologische en geothermische systemen en ecosystemen' of 'het beheer van natuurlijke hulpbronnen'. Instructieregels over 'het beheer van infrastructuur' zouden aan de orde kunnen komen bij de inbouw van de Wegenwet in een latere module. Instructieregels over de 'kwaliteit van bouwwerken' en het 'gebruik van bouwwerken' liggen minder voor de hand, omdat deze onderwerpen worden overgelaten aan de gemeenten voor zover ze niet geregeld zijn in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Naar aanleiding van het debat in de Tweede Kamer over dit besluit is de motie-Ronnes c.s. over de borging van recreatieve wandel- en fietsroutes aangenomen.[94] Hoewel het kabinet het belang van recreatieve wandel- en fietsroutes onderschrijft, is dat belang niet absoluut en moet dit altijd afgewogen kunnen worden tegenover andere maatschappelijk belangen, zoals (overweg)veiligheid. Het kabinet zal in het kader van het Invoeringsbesluit Omgevingswet terugkomen op deze motie.[95]

8.1.3 Instructieregels over omgevingsplannen met het oog op het waarborgen van de externe veiligheid en het beschermen van de gezondheid en van het milieu

Het omgevingsplan moet voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, op basis van een integrale belangenafweging. Daarbij worden belangen zoals externe veiligheid, gezondheid

---

92 *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 104. Zie ook hieronder paragraaf 8.1.2.

93 De omgevingsvisie vormt de start van een beleidscyclus waarin ook een visie over routenetwerken kan worden neergelegd. Er kan bijvoorbeeld uit de gemeentelijke of provinciale omgevingsvisie volgen dat het beleid is om duurzame vormen van mobiliteit en vrijetijdsbesteding in de vorm van lange afstandspaden/-routes te bevorderen. Hiertoe kunnen dan in het omgevingsplan regels worden gesteld.

94 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 67.

95 Dit is bij brief van 20 maart 2017 aan de Tweede Kamer bericht, *Kamerstukken II* 2016/2017, 29 893, nr. 211.

en milieu meegewogen. Dit besluit bevat naast de omgevingswaarden, die hierboven zijn omschreven, instructieregels die doelen voor en grenzen aan de besluitvorming over de inhoud van omgevingsplannen stellen. Hieronder wordt beschreven op welke manier de instructieregels voor externe veiligheid en voor de bescherming van de gezondheid en het milieu (luchtkwaliteit, geluid, trillingen en geur) doorwerken in het omgevingsplan.

Voor een omschrijving over hoe door het bevoegd gezag kan worden omgegaan met het gezondheidsbelang wordt verwezen naar paragraaf 3.2.1.

Samenhangende weging van de leefomgevingskwaliteit en de instructieregels voor externe veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, trillingen en geur

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) adviseerde in zijn advies *Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar* van december 2015 om de uitwerking van de wet te beperken tot een selectief aantal kaders en kwaliteitsnormen. Daarbij adviseerde de Raad in het Besluit kwaliteit leefomgeving te streven naar zoveel mogelijk inhoudelijke flexibiliteit, gericht op betere mogelijkheden voor een samenhangende weging gericht op de leefomgevingskwaliteit. Een belangrijk element daarvan is volgens de Rli het stellen van kwaliteitsnormen die door de met de uitvoering belaste bestuursorganen nader afweegbaar zijn.

In de lijn van het advies van de Rli zijn heeft de instructieregels voor de beheersing van lokale milieuproblemen in dit besluit zo vormgegeven dat een optimale combinatie kan worden bereikt van de maatschappelijke doelen van de wet die zijn omschreven in artikel 1.3 ('beschermen en benutten').

Voor bronnen van milieubelasting die voornamelijk lokale effecten veroorzaken is de gemeente het eerst aangewezen overheidsniveau om de gebiedsregie vorm en inhoud te geven. Het Rijk ziet het omgevingsplan als het primaire instrument voor de regulering van gevolgen van externe veiligheidsrisico's, geluid, trillingen en geur voor de directe omgeving.

De instructieregels van paragraaf 5.1.4 van dit besluit (beschermen van de gezondheid en van het milieu) bevatten normen voor besluitvorming over de toedeling van functies aan locaties en de met het oog daarop te stellen regels in het omgevingsplan. Deze instructieregels strekken ertoe dat die toedeling vanuit het oogpunt van gezondheid en milieu zo wordt ingevuld dat een aanvaardbaar niveau van bescherming van woningen en andere gevoelige gebouwen of locaties wordt bewerkstelligd. De instructieregels bepalen dat de gemeenten hun omgevingsplan zo moeten inrichten dat de woon- en leefkwaliteit aanvaardbaar is wat betreft geluid, trillingen en geur. In de paragrafen 8.1.6.2, 8.1.6.3 en 8.1.6.6 van deze nota worden die regels per aspect nader toegelicht. Op deze plaats wordt in het algemeen opgemerkt dat die instructieregels selectief zijn gesteld. Zo omvatten de instructieregels voor geur alleen immissienormen voor twee typen bronnen (zuiveringstechnische werken en bepaalde agrarische activiteiten). Voor andere typen van geur en andere geurbronsoorten, bijvoorbeeld petrochemie, koffiebranderijen, suikerraffinage, grasdroogbedrijven, zijn geen immissienormen gesteld. Dat sluit aan bij de voorheen bestaande regelgeving.

Het besluit bevat niet voor alle milieuaspecten instructieregels. Het ziet alleen op die onderwerpen die het Rijk in het verleden aan zich getrokken heeft. Gegeven het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau zijn voor deze onderwerpen opnieuw regels gesteld. Ten tijde van de totstandkoming van dit besluit was er geen aanleiding om nieuwe onderwerpen te onderwerpen aan regulering door het Rijk of onderwerpen los te laten. Dat sluit ook aan bij het hierboven genoemde advies van de Rli dat het Rijk selectief moet zijn bij het stellen van kaders voor besluiten. Hoewel er naar het oordeel van de regering geen aanleiding is om instructieregels te stellen over lichthinder, blijven er wel emissieregels gelden voor assimilatieverlichting bij glastuinbouw. Die regels zijn in paragraaf 4.74 van het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen.

Ook voor de bodemkwaliteit in verhouding tot bescherming van de gezondheid bevat dit besluit geen instructieregels. Het voornemen bestaat om deze bij een afzonderlijk aanvullingsbesluit in het Besluit kwaliteit leefomgeving in te voegen. Daartoe is al een paragraaf gereserveerd.

De immissienormen in dit besluit zijn voor een belangrijk deel afgeleid van de immissienormen die in het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer en in de Wet geurhinder en veehouderij waren opgenomen. Dat is een belangrijke verandering: het reguleren van de blootstelling van gevoelige en kwetsbare gebouwen en locaties aan geur, geluid, trillingen en veiligheidsrisico's gebeurt niet meer door middel van algemene rijksregels rechtstreeks aan individuele bedrijven, maar door middel van regels in het omgevingsplan. De regering heeft daarvoor gekozen omdat dit twee voordelen biedt:

- Gemeenten kunnen gebiedsgericht maatwerk leveren. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig of wenselijk is per gebiedstype bepalen welke immissies aanvaardbaar zijn. Hiermee kunnen de gemeenten ook cumulatie in de afwegingen betrekken en regels stellen die voorkomen

dat door cumulatie de gevoelige gebouwen en locaties bovenmatig worden belast.
- Betere bescherming van bestaande bedrijven. Ondernemersorganisaties wijzen al jaren op het probleem van de 'oprukkende woningbouw'. Op basis van de instructieregels zal de gemeente bij een wijziging van het omgevingsplan dat nieuwbouw in de nabijheid van bedrijven mogelijk maakt, nu rekening moeten houden met de immissies van geluid, trillingen en geur op die nieuwbouw.

Functioneel verbonden en functioneel ondersteunende gebouwen en locaties

Onder het voormalige recht werden gevoelige gebouwen en locaties die onderdeel uitmaakten van een inrichting niet beschermd tegen de emissies van diezelfde inrichting. Ook onder het nieuwe stelsel gelden de immisienormen niet voor dergelijke functioneel verbonden gebouwen en locaties.

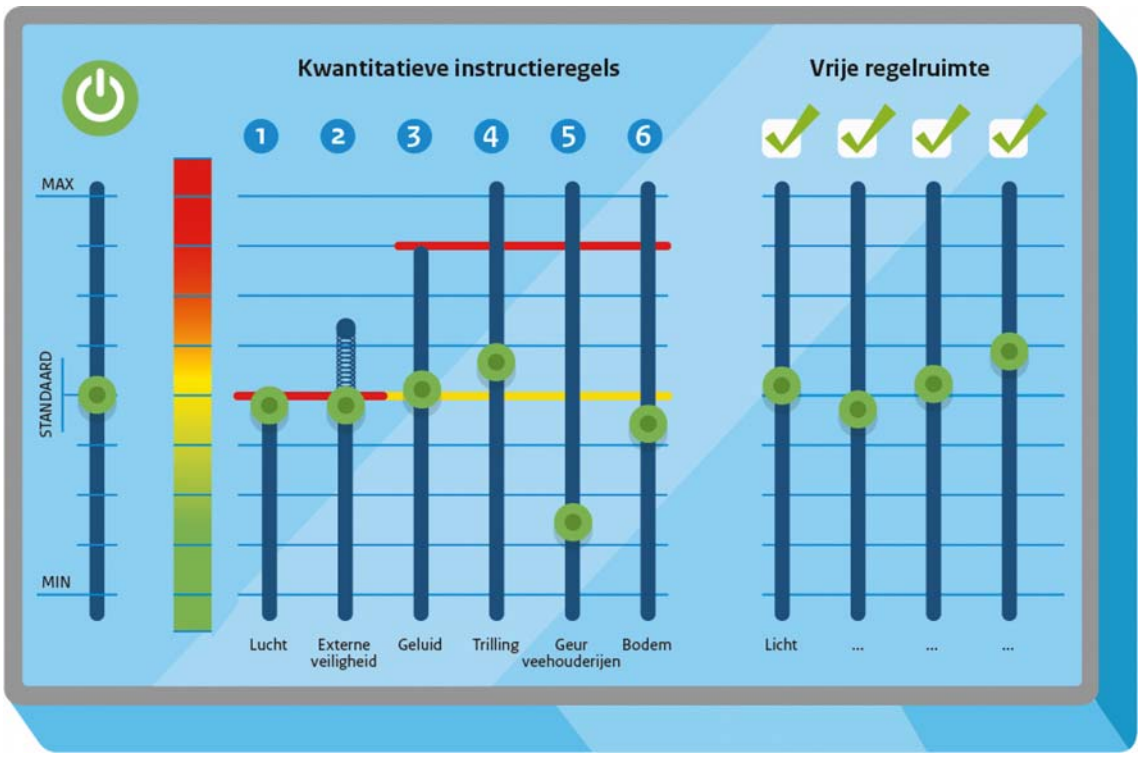
Het begrip functionele verbondenheid betreft in de regel een geur- of trilling- of geluidgevoelig gebouw of een geluid-, trilling- of geurgevoelige locatie waar activiteiten plaatsvinden vanwege de nabijheid of aanwezigheid van de milieubelastende kernactiviteit van waar het geluid, de trilling of de geur vandaan komt. De kernactiviteit is de reden dat het gevoelige gebouw of de gevoelige locatie er ooit is ontstaan, omdat het gebruik maakt van de kenmerken van die kernactiviteit. Vanwege de aard of het type gebruik kan een gebouw of locatie meerwaarde ontlenen aan of profiteren van de aanwezigheid van die kernactiviteit en de daaraan verbonden kenmerken. Als bijvoorbeeld een bepaalde economische bedrijvigheid zoals metaalbewerking de kernactiviteit is, dan is de woning voor werknemers of de opleidingsplaats voor leerlingen metaalbewerking daar neergezet vanwege de aanwezigheid van die bedrijvigheid.

In het Besluit activiteiten leefomgeving en in dit besluit komt ook de term functioneel ondersteunende activiteiten voor. Functioneel ondersteunende activiteiten zijn activiteiten die in de regelgeving aan een kernactiviteit worden toegevoegd, waarna de regels van toepassing zijn op het gehele bedrijf. Er is sprake van een functioneel ondersteunende activiteit als die nodig is voor een goede werkzaamheid of operationaliteit van de kernactiviteit. Het functioneel ondersteunen is breed bedoeld en omvat naast technische ondersteuning van de kernactiviteit ook facilitaire voorzieningen zoals een administratie-kantoor, bezoekersfaciliteit of showroom die er niet waren geweest zonder de kernactiviteit. Bij het functioneel ondersteunen gaat het om een nauwere, afhankelijke functionele relatie tussen de kernactiviteit en de ondersteunende activiteit dan bij een functionele verbinding tussen die twee activiteiten. Functioneel verbonden heeft verder alleen betrekking op te beschermen onderdelen van de fysieke leefomgeving (bepaalde gevoelige gebouwen of locaties voor geluid, trillingen of geur), terwijl het bij functioneel ondersteunen om andere milieubelastende activiteiten gaat. Zie voor een nadere uitleg over het aanwijzen van milieubelastende activiteiten paragraaf 5.2.2 van de nota van toelichting op het Besluit activiteiten leefomgeving. Later in deze paragraaf wordt ingegaan op voormalige bedrijfswoningen.

Immissienormen en het omgevingsplan

In dit besluit zijn voor geluid, trillingen en geur standaardwaarden voor immissies op gevoelige gebouwen en locaties opgenomen. Die standaarden zijn ontleend aan de wet- en regelgeving die voorheen gold en die maatschappelijk als een aanvaardbaar beschermingsniveau gezien worden. Biedt het omgevingsplan een beschermingsniveau dat voldoet aan deze standaardwaarden dan wordt de milieubelasting in beginsel aanvaardbaar gedacht.

Waar dit besluit standaardwaarden voor immissienormen bevat, biedt het de gemeenten de mogelijkheid om andere immissienormen vast te stellen als de lokale situatie daartoe aanleiding geeft en als dat voor de realisatie van een of meer van de genoemde maatschappelijke doelen nodig is. Dit kunnen zowel meer soepele als strengere normen zijn. Van strengere normen kan bijvoorbeeld sprake zijn als de afzonderlijke immissies van bijvoorbeeld geur, luchtverontreiniging, geluid of trillingen geen probleem vormen maar het totaal tot een ongewenst geachte belasting leidt. Van soepeler normen kan bijvoorbeeld sprake zijn als de herontwikkeling van een locatie alleen mogelijk is met een hoger niveau van geur of geluid en er alles overwegend toch een aanvaardbaar woon- of leefklimaat bereikt kan worden. Beeldend zouden de mogelijkheden voor de gemeenten kunnen worden weergegeven als een mengpaneel, zoals weergegeven in figuur 8.1. Dit 'mengpaneel' visualiseert de mogelijkheden die dit besluit de gemeente biedt om de lokale kwaliteit van de fysieke leefomgeving normatief vorm te geven in zijn omgevingsplan.



Figuur 8.1. Illustratie van een 'mengpaneel' voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving.

De schuifjes vertalen zich in regels die in het omgevingsplan worden opgenomen. De schuifruimte (flexibiliteit) biedt de gemeenten de mogelijkheid om een passend evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving te vinden. De gemeente kan in het omgevingsplan ook regels stellen over onderwerpen waarover geen instructieregels zijn opgenomen in dit besluit. Zonder volledigheid te willen betrachten kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de kwaliteit van de openbare ruimte, de kwaliteit van de architectuur, lichthinder, windhinder, bezonning, stedelijk groen en recreatiemogelijkheden. Ook kunnen in het omgevingsplan regels gesteld worden over voorwaarden waaraan een functie moet voldoen, zoals het toegelaten aantal vierkante meter detailhandel of horeca. Wel zijn er onderwerpen die door de bestuurlijke taaktoedeling bij een ander bestuursorgaan dan de gemeente liggen, maar die ook van belang zijn voor de kwaliteit van een locatie: de kwaliteit van watersystemen, beschermde natuur, geluid en trillingen van rijkswegen, provinciale wegen en hoofdspoorwegen en de regulering van het luchtverkeer. Uiteindelijk bepalen deze aspecten gezamenlijk of een bepaalde locatie wel of niet leefbaar is. Zo kan een woonlocatie met een hoger geluidniveau op de gevel (en een binnenwaarde die aan eisen voldoet) aantrekkelijk zijn als daar een mooi uitzicht, groen in de wijk of goede voorzieningen bij horen. Net als bij muziek hebben burgers en bedrijven verschillende smaken. Een bepaalde mix van kwaliteiten kan voor de een nog aantrekkelijk zijn en voor de ander niet. Een gemeente maakt voor verschillende typen burgers woonlocaties mogelijk en voor verschillende typen bedrijven werklocaties. Maar er zijn grenzen. Wanneer in een omgevingsplan louter eenzijdige keuzes gemaakt zouden worden ten koste van een gezonde fysieke leefomgeving, dan voldoet het niet aan de wettelijke eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Datzelfde zou overigens gelden wanneer de mogelijkheden voor belasting van de fysieke leefomgeving zo worden beperkt dat er geen ruimte voor bedrijvigheid resteert.

De gemeenteraad kan in zijn omgevingsvisie afwegen welk niveau van belasting op gevoelige gebouwen of gevoelige locaties door activiteiten hij aanvaardbaar vindt. Die omgevingsvisie kan ook vastleggen hoe de gemeente zal omgaan met de immissienormen in gebieden of op locaties waar sprake is van cumulatie van immissies. Het kan daarbij gaan om cumulatie van verschillende soorten belasting of cumulatie van één type zoals geluid of geur. In dat laatste geval kan er sprake zijn van belasting van een zelfde type van geluid of geur door meerdere activiteiten, wat zich laat optellen. Maar als er sprake is van verschillende geluidbronsoorten is dit niet zonder meer 'op een hoop te vegen'. Dat geldt ook voor geur. Ook daarvoor geldt dat de vele honderden geurbronsoorten niet bij elkaar zijn op te tellen.

Gemeenten worden bij het maken van omgevingsplannen ondersteund door het project 'handvatten omgevingsplan' dat voorbeeldregelingen voor het omgevingsplan biedt. Gemeenten kunnen aan de hand hiervan voor verschillende gebiedstypologieën en de daarbij gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving het mengpaneel voor het desbetreffende gebied instellen.

Flexibiliteit voor verschillende aspecten

De schuifruimte is voor de gereguleerde onderwerpen ingeperkt door de regels in dit besluit. Voor bodemkwaliteit zullen via het voorgenomen Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet nog regels worden ingevoegd in dit besluit. Voor de onderwerpen die het Rijk niet aan zich trekt is de schuifruimte slechts begrensd door de algemene criteria in de wet.

Voor *luchtkwaliteit* biedt dit besluit geen mogelijkheden om een slechtere kwaliteit toelaatbaar te achten dan de omgevingswaarden die daarvoor in dit besluit zijn gesteld. Ook tijdelijke overschrijding is niet toegestaan. Dat vloeit voort uit de richtlijn luchtkwaliteit, waarvan die omgevingswaarden een implementatie vormen. Het is wel mogelijk dat een gemeente voor gebieden waar de luchtkwaliteit beter is, die betere luchtkwaliteit in het omgevingsplan normatief kan beschermen, bijvoorbeeld door het stellen van regels of het vaststellen van een lokale omgevingswaarde. Hierop is ingegaan in paragraaf 5.2.1 van deze toelichting in de sectie 'Decentrale omgevingswaarden luchtkwaliteit'. Overigens biedt de wet ook de mogelijkheid om via de weg van de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan beperkingen te stellen in verband met de luchtkwaliteit. Zo zou een gemeente met het oog op het beschermen van de gezondheid kunnen sturen op het toelaten van scholen of kinderdagverblijven op locaties waar de luchtkwaliteit slechter is dan de achtergrondconcentratie.

Ook voor *externe veiligheidsrisico's* biedt dit besluit geen mogelijkheden om een slechtere kwaliteit toelaatbaar te achten dan de normen die daarvoor in dit besluit zijn gesteld. De belangrijkste norm met het oog op de veiligheid van de fysieke leefomgeving is de grenswaarde voor het zogenoemde plaatsgebonden risico. Dit is de basisveiligheid die geldt voor alle activiteiten met gevaarlijke stoffen, uitgedrukt in de kans op overlijden van één op de miljoen bij een ongeval, zoals een explosie, brand of gifwolk. Minder veilig is geen optie voor de regering.

Daarbij gelden twee uitzonderingen. In het voormalige Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) was het mogelijk om voor maximaal drie jaar af te wijken van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico wanneer bijvoorbeeld woningbouw in de buurt gepland wordt van (nog te verplaatsen) industrie. Die uitzondering is in dit besluit gecontinueerd. Ook het plaatsgebonden risico voor windturbines van één op de honderdduizend per jaar voor beperkt kwetsbare objecten uit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer is gebleven. De norm maakt dat windturbines gemakkelijker op of nabij bedrijventerreinen geplaatst kunnen worden.

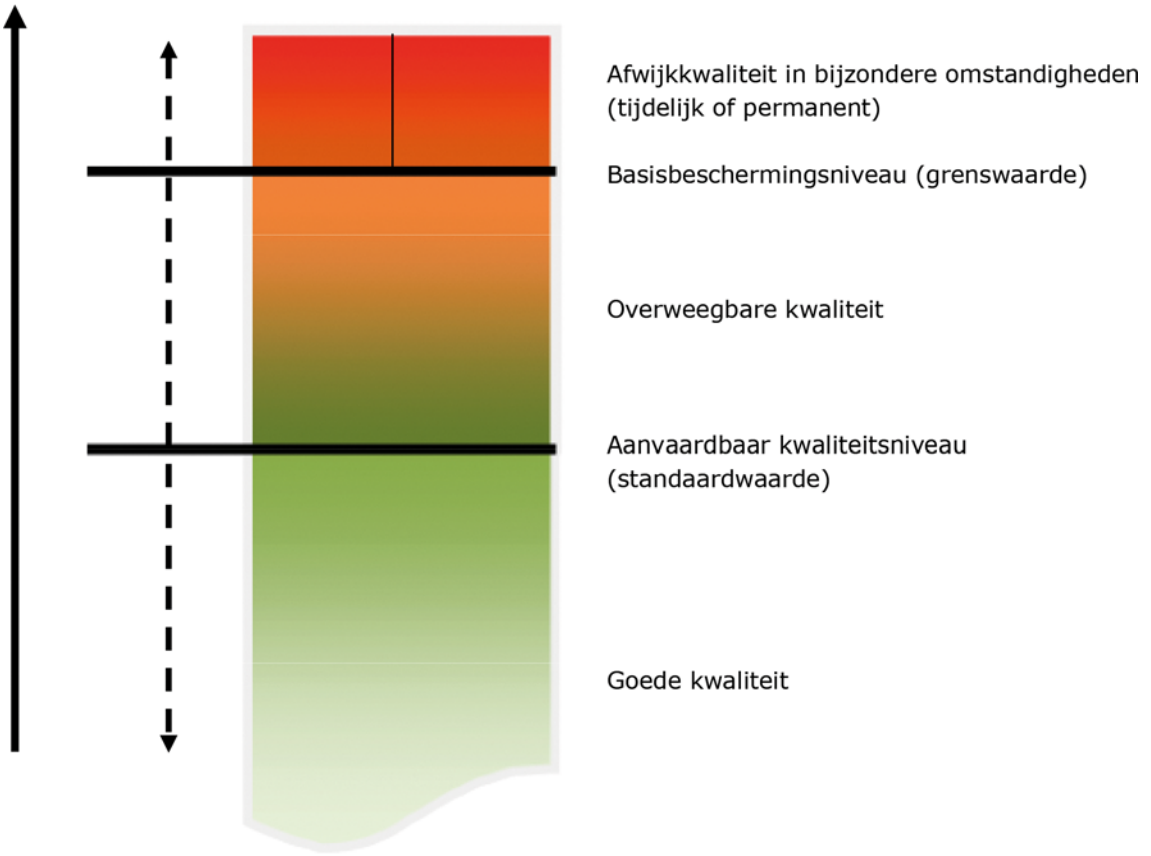
Voor *geluid, trillingen en voor geur van veehouderijen* biedt dit besluit standaard immissienormen als algemeen aanvaardbaar kwaliteitsniveau (de gele lijn in het schuifpaneel). Voor geur van veehouderijen en overige agrarische activiteiten gelden ook standaard afstandsnormen. De gemeente heeft verschillende mogelijkheden voor het geval dat de standaardwaarden niet leiden tot het gewenste evenwicht tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving op een locatie. Ze kan lagere waarden stellen, hogere waarden en bij geluid ook andere waarden, geen waarden of regels in plaats van waarden. De mogelijkheden om een hogere belasting aanvaardbaar te achten worden in dit besluit voor geluid, trillingen en geur wel begrensd. Die grens wordt uitgedrukt met grenswaarden. Zij kunnen gezien worden als het landelijk geldende basisbeschermingsniveau. De paragrafen 8.1.6.2, 8.1.6.3 en 8.1.6.6 bevatten een nadere toelichting daarop. Voor geur door zuiveringtechnische werken geldt alleen een grenswaarde, dus een basisbeschermingsniveau. Het stellen van lagere waarden is onder voorwaarden mogelijk, het stellen van hogere waarden in principe niet.

Het in het omgevingsplan afwijken van de standaardwaarden vergt een deugdelijke motivering. Dit volgt uit de Algemene wet bestuursrecht (de artikelen 3:2 en 3:46) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Gemotiveerd moet worden dat een hogere (tot maximaal de grenswaarde) of lagere belasting (belasting lager dan de standaardwaarde) is gerechtvaardigd. Hierbij dient in ieder geval nadrukkelijk aandacht besteed te worden aan het bestaande lokale belastingsniveau, de eventuele cumulatie en de overige aspecten van de lokale situatie die deze afwijkende toegestane belasting rechtvaardigen.

Als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen, stelt dit besluit de mogelijkheid open om in het omgevingsplan andere immissiewaarden voor geur door zuiveringtechnische werken en veehouderijen, afstandsnormen voor veehouderijen en de immissiewaarden voor trillingen vast te stellen, waarbij de landelijk geldende grenswaarde (het basisbeschermingsniveau) wordt overschreden. In de volgende sectie wordt hier nader op ingegaan.

Figuur 8.2 visualiseert de beschreven afwegingsmogelijkheden van de gemeenteraad.

Mate van belasting door geluid, trillingen en geur



Figuur 8.2. Immissienormen en afweegmogelijkheden.[1]

[1] Het schema is ontleend aan het advies van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur *'Vernieuwing omgevingsrecht: maak de ambities waar'* december 2015, blz. 38.

Voormalige bedrijfswoningen en de aspecten geluid, trillingen en geur

Zoals in paragraaf 2.3.8 onder het kopje 'voormalige bedrijfswoningen' opgenomen, is naast de mogelijkheden van het 'mengpaneel' nog een eigenstandige flexibiliteitsmogelijkheid in dit besluit opgenomen voor geluid, trillingen geur. Dat is een omzetting en beperkte verbreding van de voormalige plattelandswoningregeling. De hoofdkeuzes die hierover zijn gemaakt staan in paragraaf 2.3.8 toegelicht, evenals de belangrijkste verschillen met het voormalige recht.

In het omgevingsplan kan worden bepaald dat normen voor geluid, trillingen en geur niet van toepassing zijn op gebouwen en locaties die eerder een functionele binding hadden met in de desbetreffende artikelen genoemde activiteiten (in verband met grofweg de agrarische sector, zuiveringstechnische werken, bedrijventerreinen of de horecasector).

Gebruikmaking van de uitzonderingen in dit besluit leidt er in beginsel toe dat de rechten van de (nieuwe) bewoner beperkter zijn en dat de bedrijfsvoering van het bedrijf waarmee die woningen voorheen een functionele binding hadden, niet in het gedrang komt. De regeling is uitdrukkelijk beperkt tot woningen die een functionele binding hadden met het bedrijf. Kiest het bestuursorgaan er gemotiveerd voor om gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheden, dan worden de aangewezen woningen niet beschermd tegen geluid, trillingen geur die afkomstig zijn van de (voormalig) bijbehorende activiteit. De mogelijkheid van deze uitzondering is te verantwoorden omdat mensen er bewust voor kiezen op het platteland of op het bedrijventerrein te gaan wonen, maar de toepassing zal steeds in het licht van alle omstandighefden van het geval moeten worden bezien en moeten worden afgewogen tegen andere belangen van de fysieke leefomgeving. Hierbij kan bijvoorbeeld wel weer het belang van het behoud van cultureel erfgoed een overweging vormen om mee te werken aan de uitzondering. In de belangenafweging kan een verband gelegd worden met de omgevingsvisie voor het desbetreffende gebied. Zoals in paragraaf 2.3.8 beschreven is een uitzondering voor deze voormalige bedrijfswoningen uitdrukkelijk niet bedoeld voor een complex van bedrijven of voor gebieden in transitie. Ook voor een woning bij zwaardere bedrijvencategorieën zoals een beton- of een mestverwerkingsbedrijf ligt toepassing van deze regeling in het algemeen niet voor de hand.

Zoals ook onder de voorheen geldende regeling over plattelandswoningen in de jurisprudentie werd bevestigd,[96] zal namelijk wel het woon- en leefklimaat in zijn algemeenheid moeten worden betrokken bij de belangenafweging. Om deze reden is voor bijvoorbeeld geluid (artikel 5.61) en geur (artikel 5.91) van dit besluit wel van toepassing, maar kan de uitkomst van de belangenafweging zo zijn dat de regels in het omgevingsplan over geurgevoelig gebouwen of geurgevoelige locaties die voorheen functioneel verbonden waren met de bepaalde activiteit, niet of anders beschermd worden tegen de geurbelasting door die activiteit. Dit besluit beoogt daarom geen koerswijziging op dit punt, al is de belangenafweging die gemaakt wordt in beginsel iets breder (alle aspecten van de fysieke leefomgeving, waaronder 'benutting van de fysieke leefomgeving') en gaat het om een evenwichtige toedeling van functies waarbij naast instructieregels op grond van afdeling 5.1 van dit besluit, vooral in het buitengebied, ook een aspect als gezondheid een rol speelt (zie ook paragraaf 3.2.1 van deze toelichting). Ook wordt meer benadrukt dat, als verzocht wordt om toepassing van de regeling, de belangen van verzoeker uitdrukkelijk moeten worden betrokken bij het besluit.

Uiteraard zal in het omgevingsplan duidelijk moeten zijn wat de voorheen functioneel verbonden activiteit is geweest, zodat daar later geen discussie over kan ontstaan.

Naast voor geluid-, trilling-, of geurgevoelige gebouwen zoals woningen geldt de regeling ook voor gevoelige locaties. De regeling in dit besluit breidt het bereik dus enigszins uit, al zal het in de praktijk vooral om woningen gaan. Gevoelige locaties zijn locaties voor woonwagens of drijvende woonfuncties (woonboten). Het gaat dan om woonobjecten die door hun uitrusting en verbinding met de stand- of ligplaats niet meer tot doel hebben voort te bewegen of te veranderen van locatie. Hierbij kan gedacht worden aan parkbungalows, historische woonschepen en woonarken met een betonnen onderbouw. De eventuele verplaatsbaarheid van deze objecten is op zichzelf geen reden om ze anders te behandelen dan gebouwen die gevoelig zijn voor geluid, trilling of geur. Het mobiele karakter van een gevoelig object dat functioneel verbonden was, kan een onderdeel zijn van de afweging van het bevoegd gezag om al dan niet bescherming tegen hinder te verlenen, naast andere aspecten zoals een goed woon- en leefklimaat of de gewenste ontwikkelingsruimte voor de aanwezige bedrijvigheid. Bovendien wordt de verplaatsbaarheid van bedoelde objecten niet alleen bepaald door het mobiele karakter maar bijvoorbeeld ook door de optimale ligging of stand op een bepaalde plek van het terrein waarmee het verbonden was. Vanwege de gewenste bereikbaarheid zijn er mogelijk geen alternatieven elders op het desbetreffende terrein.

In afdeling 8.5 van dit besluit is geregeld dat de in het omgevingsplan aangewezen gebouwen en locaties bij de beoordeling van een vergunningaanvraag op geur, geluid en trillingen worden beschouwd als onderdeel van de activiteit (zie ook paragraaf 11.6.1.7 van deze toelichting). Hiermee is gewaarborgd dat de regeling doorwerkt naar de beoordeling van vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Voor de beoordeling van de milieubelastende activiteit in verhouding tot dit ontvangende gebouw of de locatie gelden de specifieke regels niet, waardoor het in het omgevingsplan aangewezen gebouw of locatie de milieubelastende activiteit niet kan belemmeren. Dit geldt zowel voor de bestaande situatie als eventuele wijzigingen van de activiteit waarmee het gebouw eerder functioneel was verbonden, voor zover die wijziging plaatsvindt binnen de mogelijkheden die het omgevingsplan daartoe biedt. Voor de beoordeling van de milieubelastende activiteit in verhouding tot andere geluid-, trillling, of geurgevoelige gebouwen of locaties in de omgeving blijven de beoordelingsregels wel van toepassing. Voor zover de activiteiten niet vergunningplichtig zijn en daarom afdeling 8.5 van dit besluit niet van toepassing is, werkt de regeling via de regels van het omgevingsplan zelf.

Immissiewaarde en gemeentegrenzen

Een gemeente kan alleen regels stellen over activiteiten op het eigen grondgebied (territorialiteitsbeginsel). De regels in dit besluit zien ook op immisies of risico's die zich tot buiten dat grondgebied uitspreiden. Een gemeente zal daar dus rekening mee moeten houden. Andersom zal een gemeente die nieuwe gevoelige of kwetsbare bouwwerken of locaties mogelijk maakt zich ook moeten vergewissen van activiteiten aan de andere kant van de grens. Zij kunnen weliswaar geen regels stellen over activiteiten in de buurgemeente, maar door het toelaten van bijvoorbeeld geluidgevoelige objecten wel invloed uitoefenen op de milieugebruiksruimte van bedrijven aldaar. Hierbij is de algemene bepaling over afstemming en samenwerking in artikel 2.2, eerste lid, van de wet van belang.

Een overgangsrechtelijke voorziening voor instructieregels

Met de keuze om de immissienormen en bepaalde afstandnormen die voorheen in het Activiteitenbesluit milieubeheer waren opgenomen vorm te geven als instructieregels voor omgevingsplannen

[96] Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2364.

ontstaat – zonder een nadere voorziening – bij de inwerking een tijdelijke leemte. De immissienormen zullen nog moeten worden opgenomen in de omgevingsplannen. Daarvoor hebben de gemeenten enige tijd nodig. De regering is zich ervan bewust dat het overgangsrecht een oplossing voor deze leemte moet bieden. In overleg met VNG, IPO en organisaties van het bedrijfsleven wordt bezien op welke wijze dat overgangsrecht het best kan worden vormgegeven. De grondslag daarvoor is opgenomen in het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en zal uitgewerkt worden in het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet.

8.1.4 Waarborgen van de veiligheid

8.1.4.1 Algemeen: voorkomen, beperken en bestrijden van rampen

In het omgevingsplan moet rekening gehouden worden met de mogelijkheden om een brand, ramp of crisis te voorkomen, te beperken en te bestrijden. Deze instructieregel is breed geformuleerd; hij is niet beperkt tot rampscenario's waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn maar geldt ook voor andere voorvallen die kunnen leiden tot een ontruiming van een gebied.

De instructieregel is terug te voeren op de verplichtingen die gemeenten hebben op basis van de Wet veiligheidsregio's. De feitelijke voorbereiding van de rampenbestrijding is geregeld in de Wet veiligheidsregio's. Het omgevingsplan is het instrument om bij de inrichting van een gebied rekening te houden met mogelijke rampscenario's. Gemeenten worden ondersteund door de veiligheidsregio als het gaat om waarborgen van de veiligheid, op basis van de bij de Wet veiligheidsregio's overgedragen taken. Door de veiligheidregio vroeg in het planproces te betrekken, blijven er meerdere opties om rekening te houden met het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, rampen en crises (zie verder paragraaf 3.2.2 van deze toelichting over de betrokkenheid van de veiligheidsregio).

Zoals in paragraaf 2.3.2.3 van deze toelichting is aangeven betekent 'rekening houden met' een inhoudelijke sturing op de door het bestuursorgaan te maken belangenafweging.

De instructieregel dient een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De samenhang met de Wet veiligheidsregio's brengt mee dat die wet – en in het bijzonder artikel 10 daarvan – bij de op grond van de instructieregel te maken afweging in ogenschouw genomen moet worden. Om met inachtneming van de instructieregel een zorgvuldige belangenafweging te maken zal de gemeente advies moeten inwinnen bij de veiligheidsregio en dat advies bij de functietoedeling moeten betrekken.

Verder is deze regel een samenbundeling van verplichtingen uit voormalig recht namelijk: de Wet ruimtelijke ordening met goede ruimtelijke ordening en de opdracht om te zorgen voor een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, verplichtingen uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen waar in de verantwoording van het groepsrisico ook de zelfredzaamheid en bestrijdbaarheid bij rampen meegenomen moesten worden en de verplichtingen uit het Bouwbesluit 2012 over de bereikbaarheid van de hulpdiensten.

De instructieregel bevat een open norm. Dat sluit aan bij het voormalige recht waarin grotendeels ook geen getalsmatige normen maar afwegings-, motiverings- en verantwoordingsverplichtingen waren opgenomen. Het bevoegd gezag beschikt daarmee over afwegingsruimte en is in staat om – op basis van advies van de veiligheidsregio – een op de lokale situatie afgestemde invulling te geven aan het voorkomen, beperken en bestrijden van rampen en zware ongevallen. Voor het voorkomen en beperken van rampen zijn nog andere regels opgenomen in dit besluit. Zo zijn voor rampen en zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn instructieregels opgenomen bij externe veiligheid (zie paragraaf 8.1.4.2). Verder zullen via invoeringsregelgeving regels gesteld worden voor de waterveiligheid en regels over (externe) veiligheid rond luchthavens.

Bij de inrichting van een gebied blijven daarnaast nog punten over voor het bevoegd gezag om rekening mee te houden, zoals het vermogen van mensen om zich in veiligheid te brengen in een gebied waar een ramp of zwaar ongeval optreedt. In termen van de veiligheidsregio is dat de zelfredzaamheid van de mensen in het gebied. Voor externe veiligheid wordt in aandachtsgebieden (zie hierna, paragraaf 8.1.4.2) al een groepsrisicoafweging gemaakt die vooral gericht is op mensen binnen gebouwen. De bescherming buiten, zoals bij grote evenemententerreinen en grote buitenspeelplaatsen, blijft dus binnen het bereik van de instructieregel om rekening te houden met de mogelijkheden om een brand, ramp of crisis te voorkomen, te beperken en te bestrijden.

Bij de inrichting van een gebied moet ook gekeken worden naar de effecten van een ramp of zwaar ongeval op de infrastructuur. Als door een ramp of zwaar ongeval een groot gebied bijvoorbeeld zonder stroom komt te zitten, de drinkwatervoorziening uitvalt, een belangrijke verkeersader is uitgeschakeld of een gebied niet langer bereikbaar is voor mobiel telefoonverkeer, leidt dat tot (verdere) ontwrichting.

Bij het bestrijden branden, rampen en crises moet rekening gehouden worden met de hulp die mensen nodig hebben. Dit is één van de afwegingen die een gemeente moet maken bij het evenwichtig toedelen van functies aan locaties in een gebied. Hierbij moet de toegankelijkheid van het gebied voor de hulpdiensten (brandweer, ambulance en politie) en de mogelijkheden voor de rampbestrijding (bestrijdbaarheid en bluswatervoorzieningen) worden betrokken (zie verder de artikelsgewijze toelichting). De gemeente beziet bijvoorbeeld of de omgeving wel voldoende mogelijkheden biedt om te schuilen en hoe het gesteld is met vluchtwegen.

Ook voor waterschappen, provincies en het Rijk is de instructieregel van belang als zij, bijvoorbeeld met een projectbesluit, ingrijpen in de inrichting van een gebied waardoor gevolgen kunnen optreden voor de mogelijkheden tot ontruiming van een gebied.

8.1.4.2 Externe veiligheid bij de opslag, productie, gebruik en vervoer gevaarlijke stoffen en windturbines

Een van de doelstellingen van het Rijk is het bereiken en in stand houden van een veilige fysieke leefomgeving. Het omgevingsrecht heeft een belangrijke functie bij de bescherming van mensen tegen de gevolgen van activiteiten die risico's voor de omgeving meebrengen. Deze paragraaf gaat over externe veiligheid bij activiteiten waarbij vooral gevaarlijke stoffen worden opgeslagen, geproduceerd of vervoerd.

In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn algemene regels opgenomen ter bescherming van de veiligheid. Deze regels gelden rechtstreeks voor de exploitant en zorgen voor een beschermingsniveau dat in beginsel onafhankelijk is van de mate van kwetsbaarheid van de omgeving.

In de omgevingsvergunning worden voorwaarden gesteld zoals toepassing van BBT, waardoor samen met de aan te houden afstanden een activiteit met externe veiligheidsrisico's op een bepaalde plaats kan worden toegelaten. Ook kunnen maatregelen worden voorgeschreven die de risico's voor de omgeving verder beperken. Bij het voorschrijven van deze maatregelen speelt de kwetsbaarheid van de omgeving juist wel een belangrijke rol. De omgevingsvergunning is daarmee ook een belangrijk instrument voor de bescherming van mensen in de omgeving van de activiteit. De beoordelingsregels voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten zijn geregeld in afdeling 8.5 van dit besluit.

Op grond van artikel 2.28, aanhef en onder b, van de wet moet de veiligheid gewaarborgd worden door het stellen van regels over omgevingsplannen en projectbesluiten. Voor externe veiligheid zijn deze regels opgenomen in paragraaf 5.1.2 van dit besluit. De instructieregels hebben tot doel de kans te beperken dat mensen die in de omgeving van een activiteit met gevaarlijke stoffen verblijven door een ongeval met die stoffen overlijden (externe veiligheid). In het omgevingsplan moet worden voldaan aan de randvoorwaarden voor externe veiligheid die het Rijk stelt voor het bereiken en in stand houden van een veilige fysieke leefomgeving.

Een van de eigenschappen van externe veiligheidsrisico's is dat de hoogte van het risico in belangrijke mate wordt bepaald door afstand. Dat wil zeggen dat het risico afneemt naarmate de afstand tot de risicobron groter is en naarmate er minder personen in de directe omgeving van de risicobron aanwezig zijn. Daarmee is direct het belang van het ruimtelijk scheiden van risicobron en kwetsbare omgeving gegeven. Ruimtelijke maatregelen (het aanhouden van voldoende afstand tot een activiteit met externe veiligheidsrisico's) zijn dan ook een belangrijk middel om een aanvaardbaar risiconiveau te bereiken en in stand te houden. Om die reden bevat paragraaf 5.1.2 van dit besluit regels voor afstanden die in acht genomen moet worden of waarmee rekening gehouden moet worden tot gebouwen en locaties waar zich personen bevinden, zoals woningen, scholen en ziekenhuizen.

Naast ruimtelijke maatregelen kunnen in het gebied tussen de risicobron en de (bebouwde) omgeving ook maatregelen getroffen worden ter bescherming van gebouwen of locaties. Bijvoorbeeld door een watergang te graven tussen een activiteit met externe veiligheidsrisico's en een woonwijk. Het gaat dan om maatregelen die de effecten van een incident op de omgeving beperken. Ook maatregelen die ervoor zorgen dat mensen goed kunnen schuilen of vluchten kunnen daaraan bijdragen. De grootte van de afstanden en het type maatregelen zijn onder meer afhankelijk van de aard van de risico's die de activiteit meebrengt. Zo moeten bij een Seveso-inrichting veel grotere afstanden worden aangehouden dan bij het opslaan van propaan in een relatief kleine opslagtank.

De instructieregels van paragraaf 5.1.2 van dit besluit gaan in hoofdzaak over de volgende onderwerpen:
a. reikwijdtebepalingen: de aanwijzing van beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en locaties en de aanwijzing van activiteiten met externe veiligheidsrisico's;
b. grenswaarden en standaardwaarden voor het plaatsgebonden risico, ruimtelijk vertaald in afstanden die tot gebouwen en locaties in acht genomen moeten worden of waarmee rekening

gehouden moet worden, inclusief voorwaarden waaronder van de grenswaarde afgeweken kan worden;
c. nieuwe wijze van omgaan met het groepsrisico: zogeheten aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's;
d. risicogebieden externe veiligheid: gebieden met een aparte status vanwege verhoogde externe veiligheidsrisico's;
e. aparte regels voor vuurwerk en civiele en militaire explosieaandachtsgebieden, gebaseerd op de maximale effecten van een explosie.

Een aantal van deze onderwerpen was ook in de voorheen geldende regelgeving geregeld. Dit geldt vooral voor het plaatsgebonden risico en de mogelijkheden voor het afwijken van het plaatsgebonden risico bij nieuwe ruimtelijke initiatieven, het toepassen van vaste en berekende afstanden, het afwegen van groepsrisico's en de afstanden voor vuurwerk. In de artikelsgewijze toelichting wordt op al deze onderwerpen nader ingegaan.

Plaatsgebonden risico en groepsrisico

De begrippen plaatsgebonden risico en groepsrisico staan centraal in het beleid en de regelgeving voor externe veiligheid. Ook in dit besluit staan deze begrippen centraal.

Het plaatsgebonden risico is een maat voor de kans dat iemand op een bepaalde plaats in de omgeving van een activiteit met externe veiligheidsrisico's overlijdt als rechtstreeks gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen bij die activiteit. De overlijdenskans van die persoon mag in beginsel niet meer dan één op de miljoen per jaar zijn. Dit basisbeschermingsniveau werd in 2004 in het Besluit externe veiligheid inrichtingen verankerd en blijft in dit besluit gehandhaafd. Voor windturbines wordt de norm voor het plaatsgebonden risico eveneens in stand gelaten zoals in het Activiteitenbesluit milieubeheer was opgenomen.

De norm voor het plaatsgebonden risico geldt per activiteit met externe veiligheidsrisico's. In het beleid en de regels voor externe veiligheid wordt geen rekening gehouden met de cumulatie van de risico's van meerdere risicobronnen in dezelfde omgeving. Bij het berekenen van het plaatsgebonden risico van een activiteit worden de risico's van de verschillende risicobronnen binnen de activiteit wel gecumuleerd. Bij Seveso-inrichtingen moet rekening gehouden worden met mogelijke domino-effecten. Een domino-effect is bijvoorbeeld een explosie bij een risicobron die weer een explosie bij een andere risicobron veroorzaakt.

In het omgevingsplan kan eventueel rekening gehouden worden met de cumulatie van risico's door het treffen van maatregelen die het risico beperken. Dit kan bijvoorbeeld door het aanhouden van afstanden tot de activiteit of door lage bevolkingsdichtheden toe te laten in een omgeving met meer activiteiten met externe veiligheidsrisico's.

Het groepsrisico geeft de kans weer waarbij een groep van tien of meer personen tegelijkertijd om het leven komt door een ongeval bij een activiteit met externe veiligheidsrisico's. In een omgevingsplan moet met deze kans rekening gehouden worden binnen bepaalde gebieden in de omgeving van een activiteit met externe veiligheidsrisico's. Deze verplichting leidt er toe dat de gemeente omgevings-maatregelen moet afwegen of een dichthedenbeleid voert om het risico op overlijden van groepen te beperken.

Beschermen van personen in gebouwen en op locaties

De instructieregels van paragraaf 5.1.2 zijn erop gericht gebouwen en locaties te beschermen waar personen gedurende een periode verblijven. Voor de bepaling van de mate van kwetsbaarheid van een gebouw of locatie wordt rekening gehouden met het aantal personen dat gelijktijdig aanwezig is, de aanwezigheidsduur en de mate waarin die personen in staat zijn om zich bij een incident in veiligheid te brengen.

Gebouwen en locaties zijn hiertoe ingedeeld in de categorieën: beperkt kwetsbaar, kwetsbaar en zeer kwetsbaar. De gebouwen en locaties zijn in bijlage VI bij dit besluit aangewezen. Daarbij is aangesloten bij de indeling in gebruiksfuncties van gebouwen zoals die gebruikt wordt in het Besluit bouwwerken leefomgeving (zie paragraaf 8.1 van deze toelichting).

De categorie zeer kwetsbare gebouwen is nieuw ten opzichte van de voorheen geldende regelgeving, zij het dat de gebouwen die hiertoe behoren toen onder de categorie kwetsbare objecten vielen. De categorie zeer kwetsbaar omvat gebouwen waarin zich groepen personen bevinden die niet in staat zijn om zich bij een ongewoon voorval tijdig in veiligheid te brengen, zoals in basisscholen, ziekenhuizen en verpleeghuizen. Kwetsbare gebouwen zijn in beginsel alle gebouwen met een woonfunctie en

bestemd voor nachtverblijf. Daarnaast zijn bepaalde gebouwen en locaties waar doorgaans veel personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn kwetsbaar. De overige gebouwen en locaties zijn beperkt kwetsbaar. Deze systematiek is ook gehanteerd in het voormalige Besluit externe veiligheid inrichtingen. In de artikelsgewijze toelichting bij bijlage VI bij dit besluit is het onderscheid tussen deze categorieën verder toegelicht.

De bescherming van personen buiten gebouwen zoals in de openbare ruimte en bij grote evenemententerreinen is niet expliciet in instructieregels opgenomen. De bescherming van de personen buiten gebouwen valt onder artikel 5.2, waarin de verplichting is opgenomen om in het omgevingsplan rekening te houden met de mogelijkheden om branden, rampen of crises te voorkomen, te beperken en te bestrijden. Daarnaast geldt de verplichting om het groepsrisico in een aandachtsgebied af te wegen.

Activiteiten met externe veiligheidsrisico's en afstanden voor het plaatsgebonden risico

De reikwijdte van paragaaf 5.1.2.2 van dit besluit omvat de volgende activiteiten met externe veiligheidsrisico's:
- bedrijven met gevaarlijke stoffen;
- het basisnet vervoer gevaarlijke stoffen (weg, water en spoor);
- buisleidingen met gevaarlijke stoffen;
- windturbines.

Bij deze activiteiten is onderscheid gemaakt tussen de volgende categorieën van activiteiten:
a. activiteiten zonder vergunningplicht met vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico; het gaat hier om veel voorkomende, uniforme activiteiten zoals gasdrukregel- en meetstations en het opslaan van propaan in relatief kleine boven- of ondergrondse opslagtanks;
b. activiteiten met vergunningplicht met vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico, zoals voor LPG-tankstations en het opslaan van verpakte gevaarlijke stoffen (PGS 15);
c. het basisnet voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, per spoor en over binnenwateren;
d. activiteiten zonder vergunningplicht waarvoor het plaatsgebonden risico berekend moet worden. Dit zijn eenvoudige windturbines en buisleidingen met gevaarlijke stoffen;
e. activiteiten met vergunningplicht waarvoor het plaatsgebonden risico berekend moet worden. Dit zijn bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen of zeer gevaarlijke stoffen, of bedrijven waar veel handelingen met gevaarlijke stoffen plaatsvinden, zoals Seveso-inrichtingen en stuwadoorsbedrijven.

Voor veel voorkomende en meer uniforme activiteiten zijn vaste risicoafstanden bepaald. Deze afstanden zijn opgenomen in bijlage VII, onder A en B, bij dit besluit. Voor wegen, binnenwateren en spoorwegen die onderdeel zijn van het basisnet, zijn in de Regeling basisnet de afstanden bepaald die maatgevend zijn voor het vervoer (de maximale contour van het plaatsgebonden risico geldt als risicoplafond waarbinnen het vervoer moet worden afgewikkeld). De risicoafstanden vormen ook de begrenzing voor het toelaten van nieuwe gebouwen en locaties.

Voor activiteiten met externe veiligheidsrisico's opgenomen in bijlage VII, onder D en E, bij dit besluit moet de risicoafstand worden berekend volgens een bij ministeriële regeling voorgeschreven methode. Voor deze activiteiten kan geen vaste afstand worden vastgesteld vanwege de hoeveelheid gevaarlijke stoffen, de verscheidenheid van handelingen met die stoffen of de aanwezigheid van zeer gevaarlijke stoffen.

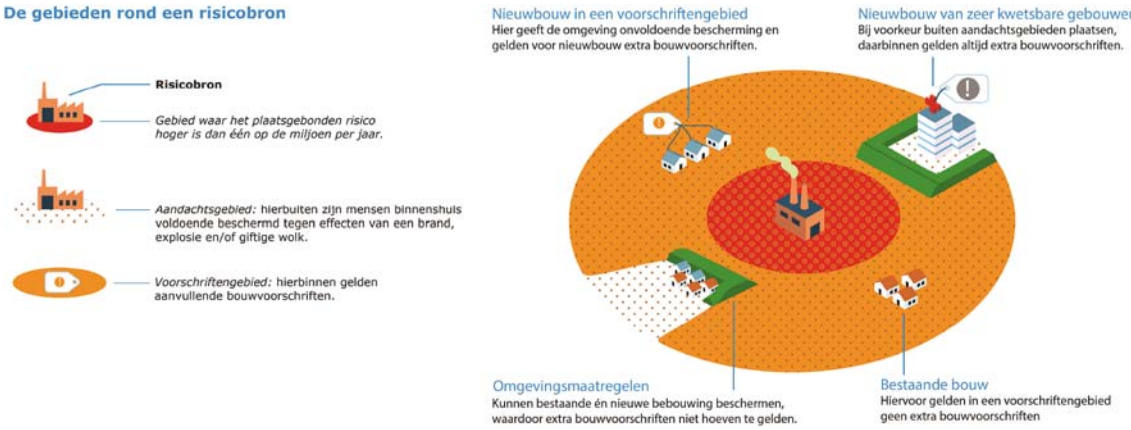
De paragraaf bevat naast activiteiten met externe veiligheidsrisico's vanwege de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, ook een regeling voor het externe veiligheidsrisico van windturbines ten gevolge van rotorbreuk. Windturbines zijn in deze paragraaf opgenomen omdat de risicoafstanden net als bij activiteiten met gevaarlijke stoffen moeten worden berekend. Beleidsvernieuwing omgevingsveiligheid

Voor externe veiligheid is sinds 2013 nieuw beleid ontwikkeld dat wordt aangeduid als omgevingsveiligheidsbeleid.[97] Het vernieuwde beleid is er op gericht dat het bevoegd gezag externe veiligheidsrisico's als ontwerpvariabele zo vroeg mogelijk bij de totstandkoming van omgevingsplannen betrekt. In de ontwerpfase zijn nog meerdere keuzes mogelijk, zoals een keuze voor een andere, minder risicovolle locatie of voor het voorschrijven van maatregelen die het aantal mogelijke slachtoffers bij een ongeval verminderen. Het omgevingsveiligheidsbeleid betreft daarnaast een andere manier van

[97] *Kamerstukken II* 2013/14, 29 517, nr. 92.

omgaan met het groepsrisico en geeft extra bescherming aan groepen van niet of verminderd zelfredzame personen.

In plaats van het toetsen van een initiatief aan een lijn in een abstracte grafiek voor het groepsrisico, wordt in dit besluit gewerkt met aandachtsgebieden die rond een activiteit met externe veiligheidsrisico's liggen. Daarbij worden brandaandachtsgebieden, explosieaandachtsgebieden en gifwolkaandachtsgebieden onderscheiden die zijn afgeleid van relevante ongevalscenario's bij een activiteit met externe veiligheidsrisico's. De aandachtsgebieden maken inzichtelijk in welk gebied zich bij een incident nog levensbedreigende gevolgen voor personen in gebouwen kunnen voordoen. Personen die op het moment van het ongeval buiten zijn moeten zo snel mogelijk een veilige plek zoeken of vluchten naar veilig gebied.



Figuur 8.3. Voorbeeld van een activiteit met een aandachtsgebied en voorschriftengebied.

De nieuwe aanpak is gebaseerd op de gedachte dat het voor iedereen die betrokken is bij nieuwe initiatieven met gevolgen voor de fysieke leefomgeving duidelijk is welke gevolgen zich bij een incident in dat gebied kunnen voordoen. Vanaf het begin van het ontwerpproces kan dan met die gevolgen rekening gehouden worden. Voor bestuurders wordt het op deze manier veel duidelijker waarover zij beslissingen moeten nemen en bewoners kunnen direct zien wat hun handelingsperspectief is bij een ongeval. Dit zal naar verwachting leiden tot een veiligere inrichting van de fysieke leefomgeving, een grotere zelfredzaamheid van de mensen in het gebied en een betere besluitvorming bij nieuwe ontwikkelingen in het aandachtsgebied.

De aandachtsgebieden zijn kleiner dan het invloedsgebied waarvoor op grond van de voorheen geldende regelgeving een afweging van het groepsrisico gemaakt moest worden. Bij een scenario met een gifwolk is het aandachtsgebied in de meeste gevallen twee tot drie keer kleiner dan de voorheen geldende afstand waarop nog 1% van de aanwezige bevolking kon overlijden (1% letaliteitsafstand). De verkleining van deze gebieden hangt samen met de beleidskeuze om de verplichting om rekening te houden met het groepsrisico te beperken tot die gebieden die wezenlijk van belang zijn voor de verantwoording van het groepsrisico. Aan deze keuze liggen drie redenen ten grondslag.

Ten eerste staat in de nieuwe benadering het handelingsperspectief centraal: wat moet een omwonende doen bij een ongeval? Buiten gebouwen zijn mensen over het algemeen slechter beschermd tegen branden, explosies en gifwolken dan binnen een gebouw. Gebouwen bieden immers in zekere mate bescherming tegen hittestraling, rondvliegende scherven en – als ramen en deuren dicht gehouden worden – giftige gassen. Mensen zoeken tijdens een ongeval zo snel mogelijk een veilige plek. Daarom is het verantwoord om het aandachtsgebied te beperken tot dat gebied waar gebouwen die volgens standaardeisen zijn gebouwd onvoldoende bescherming bieden tegen het ongeval.

De tweede reden is dat het invloedsgebied uit de voorheen geldende regelgeving rekening houdt met alle mogelijke ongevalscenario's, ongeacht de kans van optreden. De nieuwe benadering gaat uit van reële scenario's bij brand, explosie of gifwolk, met een kans van optreden van groter dan één op de honderd miljoen per jaar. De omvang van de aandachtsgebieden is hier op afgestemd.

De derde reden is dat het effect van het ongeval kleiner wordt naarmate de afstand tot de risicoveroorzakende activiteit groter wordt. De grens van het voorheen geldende invloedsgebied werd vaak bepaald door een extreem scenario onder buitengewoon ongunstige weersomstandigheden, bijvoorbeeld een scenario waarbij een gifwolk een maximaal verspreidingsgebied krijgt. Gelet op de vraag in hoeverre dit risicorelevant is, wordt het gifwolkaandachtsgebied in de nieuwe benadering beperkt tot het risicorelevante gebied waar ruimtelijke maatregelen moeten worden overwogen. Dit is voor een gifwolk circa anderhalve kilometer. Het risicorelevante gebied voor het vervoer van gevaar-

lijke stoffen over de weg en het spoor is begrensd op tweehonderd meter.

De afstanden die de aandachtsgebieden begrenzen staan voor bepaalde activiteiten met externe veiligheidsrisico's in bijlage VII, onder A, B en C bij dit besluit. Voor andere activiteiten moeten de aandachtsgebieden worden berekend volgens een bij ministeriële regeling bepaalde methode, zoals dat het geval is voor het plaatsgebonden risico. Deze activiteiten zijn opgenomen in bijlage VII, onder D en E. De rekenmethode is door het RIVM opgesteld en gevalideerd en maakt zichtbaar of er een aandachtsgebied is en zo ja, tot welke afstand dat gebied reikt. Als er bijvoorbeeld geen relevant scenario is dat kan leiden tot brand geldt er ook geen brandaandachtsgebied.

In een omgevingsplan moet een brandaandachtsgebied worden aangewezen als een brandvoorschriftengebied en een explosieaandachtsgebied als een explosievoorschriftengebied. Het gevolg daarvan is dat binnen dat gebied extra bouweisen gelden die in het Besluit bouwwerken leefomgeving zijn opgenomen (paragraaf 4.2.14 en artikel 4.124). In het omgevingsplan kan gemotiveerd van de opdracht tot het aanwijzen van deze voorschriftengebieden worden afgeweken. In dat geval wijst de gemeente geen voorschriftengebied aan of wijst zij maar een deel van het aandachtsgebied aan als voorschriftengebied. Dit kan aan de orde zijn als voldoende andere beschermende maatregelen zijn of worden genomen, zoals schuilplaatsen, opvanggeulen of (niet) natuurlijke afschermende bouwlichamen die voor voldoende bescherming zorgen. Voor een gifwolkaandachtsgebied kunnen geen algemeen toepasbare en effectieve extra bouwmaatregelen genomen worden, naast de mogelijkheid om mechanische ventilatie uit te zetten. In het geval van een gifwolk luidt het advies: ramen en deuren gesloten houden en mechanische ventilatie uitschakelen. Het kunnen uitschakelen van mechanische ventilatie is in het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen als landelijke algemene bouweis voor nieuwe bouwwerken (artikel 4.124 van dat besluit).

De mogelijkheid om een brand- of explosieaandachtsgebied niet of ten dele aan te wijzen als brand- of explosievoorschriftengebied geldt niet voor locaties waar het bouwen van een zeer kwetsbaar gebouw is toegelaten. In de eerder genoemde brief aan de Tweede Kamer waarin de contouren van de beleidsvernieuwing zijn geschetst, is aangegeven dat het nieuwe beleid aan minder zelfredzame personen een effectievere bescherming biedt dan alleen met de risicobenadering kan worden bereikt. Dat betekent dat als een nieuw zeer kwetsbaar gebouw binnen een aandachtsgebied wordt toegelaten op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving voor de bouw daarvan altijd extra bouweisen gelden. Eventueel kunnen gelijkwaardige maatregelen getroffen worden waardoor de kans op een ongewoon voorval of het overlijden van een persoon in een zeer kwetsbaar gebouw kleiner wordt. Dit kunnen bijvoorbeeld maatregelen zijn op het gebied van de inrichting van de fysieke leefomgeving (omgevingsmaatregelen) of op het gebied van voorlichting en alarmering.

Voor een optimale bescherming van groepen minder zelfredzame mensen is het devies voldoende afstand tot activiteiten met externe veiligheidsrisico's te houden. Daarom worden bij voorkeur geen nieuwe zeer kwetsbare gebouwen in een aandachtsgebied toegelaten. Door zeer kwetsbare gebouwen zo ver mogelijk van de risicobron te situeren – buiten het aandachtsgebied – of door het treffen van maatregelen hebben deze verminderd zelfredzame personen voldoende gelegenheid om zich in veiligheid te brengen.

Het aantal mogelijke slachtoffers bij een ongeval kan ook gereguleerd worden door de bevolkingsdichtheid in een gebied te beperken. Het RIVM stelt een handboek op voor het toepassen van omgevingsmaatregelen die het groepsrisico in aandachtsgebieden beperken. In dat handboek worden voor relatief eenvoudige risicosituaties ook advieswaarden voor aantallen personen per hectare opgenomen. Voor complexere situaties zal worden aangegeven hoe de dichtheden per situatie kunnen worden afgeleid.

De vernieuwing van het omgevingsveiligheidsbeleid heeft naast de introductie van aandachtsgebieden en een minder rekentechnische benadering van het groepsrisico, ook betrekking op een andere wijze van beschermen van kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen. Zoals al is aangegeven is voor de indeling van gebouwen aangesloten bij de gebruiksfuncties uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Nieuw is dat nu de nadruk ligt op de bescherming van de kwetsbare gebruiksfunctie van een gebouw in plaats van op de bescherming van het gebouw als geheel. Als in een opslagloods voor goederen ook een kantoorgedeelte aanwezig is met een bruto vloeroppervlakte van meer dan 1.500 m^2 en in het omgevingsplan de gebruiksfunctie van het kantoorgedeelte is vastgelegd, dan wordt alleen de kantoorfunctie als kwetsbare gebruiksfunctie beschermd op basis van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico.

Toelaten van gebouwen en locaties in het omgevingsplan

Voor het toelaten van gebouwen en locaties in het omgevingsplan geven de instructieregels aan welke afstanden voor het plaatsgebonden risico in acht genomen moeten worden of waarmee rekening

gehouden moet worden. Het moment waarop aan de regels getoetst moet worden is afhankelijk van de vormgeving van het omgevingsplan. Bij een omgevingsplan waarin specifieke functies aan locaties worden toebedeeld zal vooraf aangegeven kunnen worden welke afstanden tussen gebouwen en locaties en activiteiten met externe veiligheidsrisico's aangehouden moeten worden. Als in een omgevingsplan juist ruime en globale bouw- en gebruiksmogelijkheden gehanteerd worden, zijn de afstanden niet op voorhand duidelijk. Het omgevingsplan kan wel bepaalde functies vooraf uitsluiten, zoals activiteiten met externe veiligheidsrisico's, of die activiteiten pas na toetsing toelaten. Een andere manier is om de instructieregels voor externe veiligheid op te nemen in het omgevingsplan. Het bevoegd gezag heeft dus verschillende keuzemogelijkheden bij het toelaten van gebouwen en locaties in het omgevingsplan.

(Tijdelijk) afwijken van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico

De grenswaarde voor het plaatsgebonden risico moet in acht genomen worden voor het toelaten van (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties. Dit is niet veranderd ten opzichte van de voorheen geldende regelgeving. In de volgende gevallen is er bijvoorbeeld meer ruimte voor een lokale afweging of geldt deze instructieregel niet:

- bij beperkt kwetsbare of kwetsbare gebouwen en locaties die functioneel gebonden zijn, zoals de eigen bedrijfswoning (zie paragraaf 3.3 over gebruiksruimte en de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.5);
- bij beperkt kwetsbare gebouwen of locaties, zoals verspreid liggende woningen van minder dan twee per hectare geldt dat rekening gehouden moet worden met een standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico, in plaats van een grenswaarde (dit houdt in dat het bevoegd gezag in beginsel aan de standaardwaarde moet voldoen maar daarvan gemotiveerd kan afwijken; zie paragraaf 2.3.2.3 over de basistypen doorwerkingsconstructies en de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.11);
- binnen een risicogebied externe veiligheid gelden de instructieregels voor het plaatsgebonden risico niet (zie de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.16);
- bij kwetsbare gebouwen of locaties in transitiegebieden. Hier kan voor ten hoogste drie jaar van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico worden afgeweken (zie hierna en de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.10);
- bij een windturbine geldt een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van één op de honderdduizend per jaar voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties.

Ook is de mogelijkheid om tijdelijk van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico af te wijken geïntegreerd in het besluit. Deze mogelijkheid was voorheen geregeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (artikel 8, derde lid) en de Crisis- en herstelwet. Afwijking van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van één op de miljoen per jaar is mogelijk voor maximaal drie jaar en tot maximaal een niveau van één op de honderdduizend per jaar. Deze afwijking is bedoeld om in transitiegebieden verandering mogelijk te maken. Vaak zijn hiervoor investeringen noodzakelijk die pas gefinancierd worden als de gebouwen of locaties daadwerkelijk op grond van het omgevingsplan zijn toegelaten. Hierbij is voor de termijn uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen (3 jaar) gekozen en niet voor de termijn uit de Crisis- en herstelwet (10 jaar). Bij de vormgeving van deze regel is het veiligheidsbelang afgewogen tegen de behoefte aan meer flexibiliteit. Ook is gebleken dat in de praktijk nog geen gebruik was gemaakt van de mogelijkheden tot afwijking van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico op basis van de Crisis- en herstelwet.

Risicogebied externe veiligheid

De gemeenteraad kan een risicogebied externe veiligheid in het omgevingsplan aanwijzen. Risicogebieden externe veiligheid zijn bedoeld om extra ruimte te kunnen geven aan bepaalde bedrijven met verhoogde externe veiligheidsrisico's, zoals Seveso-inrichtingen en stuwadoorsbedrijven. Voorheen was dit onderwerp geregeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen in de vorm van de zogenoemde 'veiligheidscontour'. De bundeling van bedrijven met verhoogde externe veiligheidsrisico's op een specifiek daarvoor ingericht bedrijventerrein kan om bedrijfseconomische redenen wenselijk zijn. Door bundeling kan de veiligheid buiten het gebied ook toenemen.

Op de begrenzing van een risicogebied externe veiligheid mag het plaatsgebonden risico ten hoogste één op de miljoen per jaar zijn. Nieuw is de vraag welke aandachtsgebieden bij deze risicogebieden externe veiligheid passen. Die aandachtsgebieden moeten in ieder geval passen bij de aanwezige bedrijven met externe veiligheidsrisico's en bij de nieuwe bedrijvigheid die in dit gebied gewenst is, maar ook passen bij ambities van de gemeenten die grenzen aan dit risicogebied. Bijvoorbeeld ambities op het gebied van stedelijke ontwikkeling. Omdat het gaat om een integrale gebiedsgerichte afweging is het aan de gemeenten (en in overleg met de provincie in gemeentegrens overschrijdende gevallen) om te bepalen tot waar een aandachtsgebied nog toegelaten kan worden.

Binnen een risicogebied externe veiligheid is, zoals de naam al zegt, sprake van een verhoogd risico. Voor de veiligheid van de werknemers en bezoekers in dat gebied is de werkgever verantwoordelijk en wordt de bescherming geregeld via het arbeidsomstandighedenrecht.[98] Voor het toedelen van functies, het toelaten van (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties en voor activiteiten die *geen* externe veiligheidsrisico's meebrengen, gelden binnen het risicogebied externe veiligheid beperkingen. De vestiging van die bedrijven of gebouwen moet naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk zijn. Daarnaast geldt dat zeer kwetsbare gebouwen niet zijn toegelaten.

Afstandsregels voor de exploitant en het bevoegd gezag voor beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en locaties

In dit besluit zijn vaste of te berekenen afstanden voor het plaatsgebonden risico voor activiteiten met externe veiligheidsrisico's met en zonder vergunningplicht opgenomen. Voor deze activiteiten gelden verder of algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving (hoofdstukken 3 en 4 van dat besluit) of de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning (afdeling 8.5 van dit besluit). De in bijlage VII van dit besluit opgenomen vaste afstanden variëren van 20 tot 630 meter.

Voor een aantal activiteiten met externe veiligheidsrisico's zonder vergunningplicht zijn in dit besluit relatief kleinere afstanden voorgeschreven van enkele meters tot maximaal 50 meter. In beginsel moet de exploitant aan deze afstanden voldoen binnen de begrenzing van de locatie waar hij de activiteit verricht, maar onder bepaalde in dit besluit vastgelegde voorwaarden is het aan de exploitant toegestaan hiervan af te wijken. In dat geval moet aan de afstand worden voldaan tot kwetsbare gebouwen of locaties en zeer kwetsbare gebouwen. De exploitant moet de gemeente in kennis stellen van het feit dat inachtneming van de afstand binnen de begrenzing van de locatie van de activiteit voor hem niet mogelijk is. Omgekeerd geldt dat in het omgevingsplan de afstanden in het Besluit activiteiten leefomgeving tot kwetsbare gebouwen of locaties en zeer kwetsbare gebouwen in acht genomen moet worden als het voor de exploitant niet mogelijk is de afstand binnen de begrenzing van de locatie waar de activiteit wordt verricht in acht te nemen. Met deze instructieregel wordt aangesloten bij de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.[99]

Risicoafstanden en afstanden bij opslag van vuurwerk en opslag van ontplofbare stoffen

Bij het toelaten van gebouwen en locaties in de omgeving van activiteiten met externe veiligheidsrisico's en bij het toelaten van die activiteiten in de omgeving van die gebouwen en locaties geldt dat het plaatsgebonden risico voor die gebouwen en locaties ten hoogste één op de miljoen per jaar mag zijn. Aan deze instructie wordt voldaan door een bepaalde afstand in acht te nemen of daarmee rekening te houden. De aan te houden afstanden zijn gebaseerd op het plaatsgebonden risico en kunnen daarmee gekarakteriseerd worden als risicoafstanden. Een risicoafstand houdt in dat zowel de kans dat een ongewoon voorval optreedt als het effect van overlijden bepalend zijn voor de grootte van de afstand.

Voor het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk, het opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en het opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen en voorwerpen voor Defensie zijn in dit besluit eveneens afstanden respectievelijk explosieaandachtsgebieden vuurwerk en civiele of militaire explosieaandachtsgebieden bepaald. Binnen deze afstanden of gebieden is niet de kans op een explosie bepalend, maar alleen het effect van de explosie. Buiten de afstand of het gebied is de kans op (dodelijke) effecten verwaarloosbaar klein. Deze afstanden en gebieden zijn opgenomen in de bijlagen VIII tot en met X bij dit besluit. Activiteiten waar deze effectgerelateerde regels voor gelden, vallen dan ook niet onder de activiteiten met externe veiligheidsrisico's waar risicogerichte regels voor gelden, maar zijn apart geregeld in de paragrafen 5.1.2.3 en 5.1.2.4 van dit besluit.

8.1.4.3 Belemmeringengebied buisleiding

Een belemmeringengebied buisleiding is bedoeld voor de veiligheid en het onderhoud van buisleidingen met gevaarlijke stoffen. Vanwege de veilige werking van de buisleiding zijn in dit gebied beperkingen gesteld aan het bouwen van bouwwerken en het toelaten van activiteiten die van invloed kunnen zijn op de buisleiding. Voorheen was dit geregeld in het Besluit externe veiligheid buisleidingen.

Ook bij buisleidingen met gevaarlijke stoffen geldt het veiligheidsbeleid waarbij wordt uitgegaan van het aanhouden van voldoende afstand tot activiteiten met externe veiligheidsrisico's en de afweging

[98] Artikel 10 Arbeidsomstandighedenwet: Indien bij of in rechtstreeks verband met de arbeid die de werkgever door zijn werknemers doet verrichten in een bedrijf of een inrichting of in de onmiddellijke omgeving daarvan gevaar kan ontstaan voor de veiligheid of de gezondheid van andere personen dan die werknemers, neemt de werkgever doeltreffende maatregelen ter voorkoming van dat gevaar.

[99] Zie bijvoorbeeld ABRvS, 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4324.

van het groepsrisico in de aandachtsgebieden zoals beschreven bij de beleidsvernieuwing omgevingsveiligheid.

8.1.4.4 Veiligheid rond vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik

In dit besluit zijn voor vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik explosieaandachtsgebieden voorgeschreven. Binnen deze gebieden is de kans op een explosie niet bepalend, maar het effect van de explosie. In het voormalige Vuurwerkbesluit werd voor het opslaan, het herverpakken of het bewerken van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik ook al gewerkt met effectafstanden om de veiligheid van omwonenden te waarborgen. De ramp in Enschede was bij de keuze voor de effectbenadering bij activiteiten met vuurwerk een belangrijke factor. Omdat er bij een explosie geen tijd is om omwonenden uit de gevarenzone te krijgen is in dit besluit opnieuw gekozen om effectafstanden te gebruiken. Deze effectafstanden resulteren in explosieaandachtsgebieden vuurwerk waarbinnen functies zoals wonen of verblijven niet of beperkt zijn toegestaan. Opgemerkt kan worden dat bijna geen nieuwe ontwikkelingen van grote vuurwerkopslagen in Nederland voorkomen vanwege de effectafstanden die moeten worden aangehouden. Nieuwe ontwikkelingen zijn verplaatst naar de ons omliggende landen.

Voor de explosieaandachtsgebieden rond activiteiten met externe veiligheidsrisico's is voor een andere aanpak gekozen. Voor deze locaties gelden bouwvoorschriften en is een afweging voor het groepsrisico verplicht (zie paragraaf 8.1.4.2 van deze toelichting, beleidsvernieuwing omgevingsveiligheid).

8.1.4.5 Veiligheid rond opslaan van ontplofbare stoffen

Voor het opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en rondom militaire objecten voor munitieopslag zijn in dit besluit respectievelijk civiele of militaire explosieaandachtsgebieden voorgeschreven. Binnen deze effectafstanden zijn in militaire of civiele explosieaandachtsgebieden functies zoals wonen of verblijven niet of beperkt toegestaan. Dit komt overeen met de voorheen geldende regelgeving en het beleid waarbij voor de opslag van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en rondom militaire objecten ook gewerkt werd met effectafstanden om de veiligheid van omwonenden te waarborgen.

8.1.4.6 Veiligheid rond luchthavens

Instructieregels met het oog op bescherming van de veiligheid in de omgeving van luchthavens en de vliegveiligheid zullen naar verwachting worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

8.1.5 Behoud van ruimte voor waterveiligheid en het voorkomen of beperken van wateroverlast

8.1.5.1 Inleiding

Ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en kaders voor klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling is van nationaal belang (belang 9 in de SVIR). De instructieregels over de primaire waterkeringen (paragraaf 5.1.3.3 van dit besluit), het kustfundament (paragraaf 5.1.3.4), de grote rivieren (paragraaf 5.1.3.5) en het IJsselmeergebied (paragraaf 5.1.3.6) komen voort uit het rijksbeleid voor deze onderwerpen.

In algemene zin wordt het waterbelang gewogen bij het vaststellen van een omgevingsplan (zie paragraaf 5.1.3.2 van dit besluit). Dit is mede gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. Verder hangt dit samen met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van de wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies. De instructieregels over watersystemen in de paragrafen 5.1.3.3 tot en met 5.1.3.6 zijn nevengeschikt. Met andere woorden, wanneer een omgevingsplan de toedeling van functies aan locaties regelt in een gebied waar (onderdelen van) watersystemen aanwezig zijn, moet in ieder geval aan alle specifieke instructieregels voldaan worden. Overheden hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid.[100] Het Rijk beschermt daarnaast de primaire waterkeringen (dijken, dammen, kunstwerken en duinen) die in beheer zijn bij het Rijk en waterschappen.

De regels voor het uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee waren in het voorheen geldende recht bij de regels over het kustfundament te vinden. In dit besluit

[100] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken I* 2010/11, 32 660, A, nr. 50, bijlage, blz. 50 e.v.

zijn ze te vinden onder paragraaf 5.1.5, dat de regels bevat met het oog op het beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden.

8.1.5.2 Weging van het waterbelang

Zoals aangegeven in paragraaf 2.3.7 van deze toelichting bevat dit besluit regels gericht op een samenhangende afweging van belangen en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit wordt onder andere bereikt door bestaande en toekomstige belangen op het gebied van het gebruik van de fysieke leefomgeving zo af te wegen, dat deze zorgvuldig wordt benut. Een onderdeel van die afweging betreft de zogenoemde weging van het waterbelang. Deze is onder de naam 'watertoets' geïntroduceerd met de Bestuurlijke Notitie Watertoets in 2001, juridisch verankerd in 2003[101] en bestuurlijk uitgewerkt in het Bestuursakkoord Water. In het najaar van 2014 is in bestuurlijk overleg tussen het Rijk, de Unie van Waterschappen, het IPO en de VNG afgesproken om de 'watertoets' ook onder de Omgevingswet te borgen en het bereik daarvan te verbreden. De watertoets was in het Besluit ruimtelijke ordening vormgegeven als een overlegplicht en een motiveringsplicht. Deze zijn in dit besluit omgezet in een inhoudelijke beslisregel die de achterliggende bedoeling zuiverder weergeeft. Op grond van deze instructieregel wordt in het omgevingsplan rekening gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Hiermee worden de waterbelangen sterker verankerd aan de voorkant van het beleidsproces.

De juridische verankering van de watertoets via een instructieregel voor het omgevingsplan is overigens slechts een deel van de bestaande beleidsmatige en juridische voorziening voor het 'watertoetsproces'. Dit proces vergt in de regel afstemming tussen de betrokken overheden. In elk geval moeten bij de vaststelling van het omgevingsplan voor de duiding van het 'waterbelang' de opvattingen van de waterbeheerder worden betrokken. De toepassing van de watertoets is niet opgehangen aan één moment of één document. In de Bestuurlijke notitie Watertoets (2001) wordt de watertoets als volgt omschreven: 'De Watertoets is het hele proces van vroegtijdig informeren, adviseren, afwegen en uiteindelijk beoordelen van waterhuishoudkundige aspecten in ruimtelijke plannen en besluiten.' De naam 'watertoets' is in deze toelichting vervangen door 'weging van het waterbelang'.

In vergelijking met de regeling in het Besluit ruimtelijke ordening is het bereik van de watertoets in dit besluit verbreed. Het Besluit ruimtelijke ordening regelde alleen de watertoets bij het bestemmingsplan. Dit besluit regelt de weging van het waterbelang bij het omgevingsplan (gemeente), de omgevingsverordening (provincie), voor zover deze een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels bevat, een projectbesluit (vastgesteld door het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten of een minister) of een afwijkactiviteit. Deze verbreding van het bereik is juridisch wel, maar bestuurlijk geen verandering ten opzichte van de situatie vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet. In lijn met de Bestuurlijke Notitie Watertoets (2001) is namelijk in het Bestuursakkoord Water (2011) afgesproken om de watertoets uit te voeren bij alle 'overige ruimtelijke plannen die van belang zijn voor het waterbeheer', zoals structuurvisies. In het Deltaprogramma 2015[102] en de Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan is deze afspraak nog eens bevestigd als onderdeel van de deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie. De overheden hebben afgesproken de watertoets te behouden als wettelijk instrument waarbij toepassing vroeg in het totstandkomingsproces plaatsvindt. Bovendien is nogmaals afgesproken de watertoets uit te voeren bij alle (voorheen: ruimtelijke) plannen en om de waterbeheerders daar zo vroeg mogelijk bij te betrekken.[103]

Een zorgvuldige benutting van de fysieke leefomgeving impliceert ook een zorgvuldig beheer van watersystemen (zie artikel 1.2, tweede lid, onder c, van de wet). 'Beheer van watersystemen' is in de bijlage bij de wet gedefinieerd als het samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van de wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies. Eén van de maatschappelijke functies van water is de functie drinkwateronttrekking. De bescherming van de waterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning is dan ook integraal onderdeel van de weging van het waterbelang.[104] Watersysteembeheer wordt ook wel aangeduid als integraal waterbeheer. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het

[101] Besluit van 3 juli 2003 tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 in verband met gevolgen van ruimtelijke plannen voor de waterhuishouding (watertoets) (Stb. 2003, 294).
[102] Deltaprogramma 2015, *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000-J, nr. 4, blz. 30 en 31.
[103] Deltaprogramma 2015, blz. 30 en 31; Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan *Kamerstukken II* 2014/15, 31 710, nr. 35, bijlage, blz. 33.
[104] Ook het in de praktijk gebruikte handboek Watertoetsproces gaat in op het belang van bescherming van drinkwater bij nieuwe activiteiten.

wetsvoorstel voor de Omgevingswet sluit integraal waterbeheer goed aan bij één van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, namelijk: het in onderlinge samenhang bezien van verschillende aspecten van de fysieke leefomgeving.[105]

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet zijn zowel het belang van minder regeldruk als het belang van een steviger juridische verankering van waterbelangen aan de voorkant van het besluitvormingsproces aan de orde gekomen.[106] Deze wettelijke borging is een belangrijk ondersteunend instrument voor de uitvoering van het beleid voor Ruimtelijke Adaptatie. De deltabeslissing Ruimtelijke Adaptatie is beleidsmatig verankerd via een tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan.[107] Het beleid voor ruimtelijke adaptatie is in samenwerking tussen gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk tot stand gekomen. Onder meer is afgesproken dat het Rijk ervoor zorgt dat de weging van het waterbelang als wettelijk instrument behouden blijft. De weging van het waterbelang zorgt ervoor dat de klimaatbestendigheid van het watersysteem en een waterrobuuste inrichting van de omgeving vroegtijdig in de planvorming worden betrokken.

Dit besluit bevat geen specifieke regel over de weging van het waterbelang bij vaststelling van omgevingsvisies omdat de wet hiervoor geen grondslag geeft. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de regering toegelicht dat extra regels over de toepassing van de watertoets bij omgevingsvisies ook niet nodig zijn in het licht van artikel 2.2 van de wet en artikel 3:2 Awb.[108] In artikel 2.2 van de wet staat dat overheden bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden rekening moeten houden met die van de andere overheden en zo nodig daarover afstemming plaatsvindt. Artikel 3:2 Awb verplicht een bestuursorgaan om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren.

8.1.5.3 Bescherming van primaire waterkeringen

De instructieregels in verband met de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in paragraaf 5.1.3.3 van dit besluit over primaire waterkeringen worden gesteld met het oog op de waterveiligheid. Primaire waterkeringen in de vorm van dammen, dijken en duinen langs de kust bieden, in combinatie met de hoge gronden, bescherming tegen overstroming vanuit de buitenwateren (de wateren waarvan de waterstand direct beïnvloed wordt bij stormvloed of hoge waterstanden van de grote rivieren, het IJsselmeer, het Markermeer en de zee). Het is van belang dat er voldoende ruimte beschikbaar is voor de instandhouding, het onderhoud en de versterking van primaire waterkeringen. De ligging van de primaire waterkeringen en het daarbij behorende beperkingengebied (inclusief de onder het voorheen geldende recht genoemde 'beschermingszone') wordt door de waterbeheerder vastgelegd. Om de (burgerbindende) regels van de waterbeheerder bijeen te brengen, gebeurt dit in de waterschapsverordening of, als het primaire waterkeringen betreft die in beheer bij het Rijk zijn, bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.21, derde lid, onder b, van de wet. Daarnaast beschikt de waterbeheerder over een legger, waarin de kenmerken van het waterstaatswerk wat betreft ligging, vorm, afmetingen en constructie zijn vastgelegd. De ligging van de primaire waterkering kan door gemeenten ook worden overgenomen in het omgevingsplan, zodat voor burgers en initiatiefnemers van ontwikkelingen in een oogopslag helder is welke gronden de functie waterkering hebben.

Waar sprake is van primaire waterkeringen of gronden waar de waterbeheerder regels heeft gesteld ter bescherming van de primaire waterkering, gelden beperkingen voor ontwikkelingen. Ontwikkelingen die een belemmering kunnen vormen voor de instandhouding, het onderhoud en de versterking van de primaire waterkering zijn verboden via algemene regels of zullen, als zij vergunningplichtig zijn, niet worden toegestaan. Voor zandige primaire waterkeringen die zijn gelegen binnen het kustfundament, dat wil zeggen de duinen langs de kust, geldt bovendien nog een aanvullende voorwaarde die verband houdt met het kustbeheer. Zand vormt de basis voor een duurzame veiligheid tegen overstromingen. Voor de instandhouding van de duinen en zodoende de waterveiligheid is het daarom essentieel dat het zandvolume van de duinen duurzaam behouden blijft. Ontwikkelingen die het zandvolume binnen de primaire waterkeringen aantasten, zijn daarom niet toegestaan.

Bij het opstellen van het omgevingsplan en het beoordelen of wordt voldaan aan de genoemde voorwaarden, kan de waterbeheerder, als specialist op het gebied van waterveiligheid, indirect een adviserende rol vervullen via de 'watertoets' (artikel 5.37 van dit besluit en de bijbehorende toelichting in paragraaf 8.1.5.2).

Dat – zonder vergunning – ingrijpen in primaire waterkeringen verboden is, is voor de waterkeringen

[105] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 278–279.
[106] *Kamerstukken II* 2014/15, 31 710, nr. 38, blz. 23.
[107] *Kamerstukken II* 2014/15, 31 710, nr. 33.
[108] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 66–67; nr. 23, blz. 141; nr. 38, blz. 24.

in beheer bij het Rijk geregeld in hoofdstuk 6 van het Besluit activiteiten leefomgeving en voor de waterkeringen in beheer bij een waterschap geregeld in de waterschapsverordening. Dat naast dit direct werkende regime is gekozen om in dit besluit instructieregels voor het omgevingsplan op te nemen, leidt er niet toe dat in het omgevingsplan regels van een ander bestuursorgaan gedupliceerd worden, maar dat geen functies op deze locaties toegedeeld worden die niet reëel zijn. Het gemeentebestuur behoort geen functie op de waterkering toe te delen als die functie evident onuitvoerbaar is binnen de kaders van de waterbeheerder voor het beperkingengebied. Deze combinatie van regels bevordert de samenhang tussen het beperkingenregime van de waterbeheerder en het omgevingsplan, zodat voor een ieder duidelijk is wat mogelijk is in de desbetreffende gebieden. Het is overigens niet wenselijk dat in het omgevingsplan in dit licht een verbodsbepaling wordt opgenomen om in te grijpen in de waterkering. Overschrijven van het direct werkende regime in een omgevingsplan, zoals dat voorheen in het bestemmingsplan wel gebeurde, dient geen doel. Onder het Barro was het verplicht om de begrenzing van de primaire waterkering en de bijbehorende beschermingszone (die samen het beperkingengebied vormen) over te nemen in het bestemmingsplan. Deze verplichting is niet overgenomen in dit besluit omdat deze in het nieuwe digitale stelsel overbodig is geworden. De actuele begrenzing van het beperkingengebied in een ministeriële regeling of waterschapsverordening is te vinden in dezelfde digitale voorziening waarin het omgevingsplan opgenomen is. Zoals hiervoor aangegeven, is het omwille van de overzichtelijkheid wel zo duidelijk als de gemeenten aan die gronden (ook) de functie primaire waterkering toedelen.

8.1.5.4 Behoud waterveiligheid kust

Het behoud van de natuurlijke dynamiek binnen het kustfundament vormt de basis voor een duurzame bescherming tegen overstromingen vanuit zee. De kust kan dan op natuurlijke wijze meegroeien met de zeespiegelstijging zodat de veiligheid en andere functies ook op lange termijn gehandhaafd blijven. De regels voor het kustfundament in paragraaf 5.1.3.4 van dit besluit maken het mogelijk dat de duinen op natuurlijke wijze meegroeien met de zee, omdat ‘verstening’ zoveel mogelijk wordt voorkomen. Daarmee kunnen natuurlijke zandtransportprocessen hun werk blijven doen. De instructieregels zijn gebaseerd op de Beleidslijn kust uit 2007, waarin het beleid voor het beheer en onderhoud van de kust is vastgelegd. Ten opzichte van het voormalige Barro zijn de regels in dit besluit beleidsneutraal omgezet.

Voor gemeenten en initiatiefnemers van nieuwe ontwikkelingen is in de Beleidslijn kust 2007 vooral het beleid over het bouwen in de kustzone van belang. Dit beleid is in dit besluit omgezet in instructieregels voor omgevingsplannen die betrekking hebben op het kustfundament. Bij het bouwen aan de kust wordt onderscheid gemaakt tussen het stedelijk gebied en het onbebouwde gebied van het kustfundament. Binnen bestaand stedelijk gebied geldt het ja-mits-principe en zijn ruimtelijke ontwikkelingen in beginsel toelaatbaar, voor zover deze geen belemmering vormen voor de instandhouding, het onderhoud of de versterking van de primaire waterkering. Buiten stedelijk gebied geldt het nee-tenzij-principe en kan een omgevingsplan geen nieuwe bouwactiviteiten toelaten, met daarop enkele uitzonderingen. Doel hiervan is het voorkomen van nieuwe bebouwing in het onbebouwde gebied van het kustfundament om zo het zandig systeem van de kust integraal te kunnen beheren. Daarmee wordt eveneens de openheid van het kustgebied als landschappelijke kwaliteit beschermd.

Tijdelijke activiteiten en andere toegestane bouwwerken

Bouwwerken voor tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten, zoals tijdelijke strandtenten, vormen over het algemeen geen significante belemmering voor de landwaartse verstuiving van zand richting de primaire waterkering, het handhaven van de kustlijn of het functioneren van het zandig systeem binnen het kustfundament. Doordat deze bebouwing voor het winterseizoen – het begin van het stormseizoen – weer verwijderd wordt, kan het duingebied zich op een natuurlijke wijze herstellen van het gebruik in de voorafgaande zomerperiode. Daarom kent dit besluit net als voorheen het Barro een regel dat tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten op voorhand toelaatbaar blijven, wanneer deze niet op een primaire waterkering of in het daarbij behorende beperkingengebied gepositioneerd worden (zie paragraaf 8.1.5.3 van deze toelichting). Eenzelfde uitzondering geldt voor het herbouwen of verbouwen van bestaande bouwwerken met een eenmalige uitbreiding van het grondoppervlak met ten hoogste tien procent, voor bouwwerken van openbaar belang als deze niet buiten het kustfundament kunnen geplaatst worden, waaronder bouwwerken voor telecommunicatievoorzieningen en hulpverleningsdiensten, bouwwerken voor de opsporing, winning, opslag en het transport van olie, gas of elektriciteit en de kleinschalige opwekking van elektriciteit door windturbines, waterbeheer en natuurbeheer, en tot slot voor bouwwerken die bijdragen aan de versterking van het zandige deel van het kustfundament.

Kustpact

In de Nationale Visie Kust, die het Rijk samen met de bij de kust betrokken regionale overheden in

2013 uitbracht, is aangegeven dat het Rijk wil bijdragen aan het bereiken van de doelstelling 'een veilige, aantrekkelijke en economisch sterke kust'.[109] Het Tweede Nationaal Waterplan 2016–2021 (NWP2)[110] herbevestigt dit beleid. Met alle maatschappelijk en bestuurlijk betrokken partijen is op 21 februari 2017 het 'kustpact' voor de kust in brede zin vastgesteld. De ambitie van het kustpact is om te komen tot gezamenlijke waarden voor de toekomstige ontwikkelingen van de kust, die de basis kunnen vormen voor de verdere planvorming over het kustbeleid. Draagvlak en zorgvuldigheid zijn daarbij belangrijke uitgangspunten. Parallel hieraan wordt in beeld gebracht of problemen zijn te verwachten in de praktische toepassing van de huidige regels over het kustgebied – waaronder die in dit besluit – en zo ja, hoe deze kunnen worden opgelost.

8.1.5.5 Behoud waterveiligheid grote rivieren

De bepalingen in paragraaf 5.1.3.5 van dit besluit hebben het doel om de ruimte die de grote rivieren nodig hebben, te behouden. Dit draagt bij aan het waarborgen van de veiligheid tegen overstromingen vanuit de grote rivieren en moet ook tot een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van het rivierengebied leiden (zie ook de passage over ruimtelijke kwaliteit in paragraaf 3.2.3 van deze toelichting). Het rijksbeleid, dat ook tot uitdrukking komt met nationaal belang 9 uit de SVIR en dat is verwoord in de Beleidslijn grote rivieren, is daarnaast ook gericht op meer mogelijkheden voor ontwikkelingen die een positief effect hebben op het rivierbeheer en op de ruimtelijke en economische activiteit van het desbetreffende gebied. Belemmeringen voor de afvoer en berging van rivierwater en voor toekomstige verruiming van het rivierbed moeten daarbij echter voorkomen worden. De instructieregels in paragraaf 5.1.3.5 stellen in dat verband, net als de regels in het voormalige Barro, voorwaarden en beperkingen aan ontwikkelingen in het rivierbed en benoemen enkele reserveringsgebieden voor de lange termijn waar beperkingen gelden voor grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen. Het is mogelijk dat de regels op dit gebied nog gewijzigd worden naar aanleiding van het Deltaprogramma en het ingezette beleidstraject tot evaluatie van de Beleidslijn grote rivieren.

De Beleidslijn grote rivieren formuleert een aantal algemene rivierkundige voorwaarden voor nieuwe activiteiten in het rivierbed. De nadere uitwerking van de Beleidslijn grote rivieren heeft plaatsgevonden langs twee lijnen: enerzijds de concrete regulering van afzonderlijke activiteiten door de vergunningplicht en algemene regels voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk (hoofdstuk 6 van het Besluit activiteiten leefomgeving) en anderzijds de doorwerking van het beleid naar het omgevingsplan via de instructieregels van dit besluit. De instructieregels voor het omgevingsplan strekken ertoe te voorkomen dat een omgevingsplan activiteiten in het rivierbed toelaat, die de waterbeheerder niet of alleen onder voorwaarden toelaatbaar acht. Dit leidt er niet toe dat in het omgevingsplan regels van een ander bestuursorgaan gedupliceerd worden, maar dat geen functies worden toegekend die niet reëel zijn. Deze werkwijze bestond ook in het voormalige omgevingsrecht, met een direct werkend regime in de Waterwet en het Waterbesluit en instructieregels voor bestemmingsplannen in het Barro.

Met het wijzigingsbesluit van 18 mei 2016 zijn al enkele wijzigingen doorgevoerd in het voorheen geldende Barro. Deze wijzigingen houden verband met uitgevoerde maatregelen uit de PKB Ruimte voor de Rivier[111] en met gewijzigde inzichten bij het maken van gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor maatregelen in het kader van rivierverruiming.[112] Voor het met een omgevingsplan toelaten van activiteiten in het rivierbed gelden algemene criteria (artikel 5.43). Op grond van een instructieregel wordt bij het toelaten van activiteiten gewaarborgd dat sprake is van een veilig en doelmatig gebruik van de rivier, feitelijke belemmeringen voor de vergroting van de afvoercapaciteit van de rivier worden voorkomen, en een waterstandverhoging of afname van het bergend vermogen van de rivier wordt voorkomen of zoveel mogelijk wordt beperkt. Deze algemene criteria zijn van toepassing op alle activiteiten in het rivierbed van de grote rivieren, met uitzondering van activiteiten die onderdeel uitmaken van de lijst van maatregelen, bedoeld in de bijlage bij de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier, en waarvan de uitvoering wordt gefinancierd door het Rijk.

In het rivierbed van de grote rivieren zijn kleine en tijdelijke activiteiten en activiteiten voor rivierbeheer en -verruiming mogelijk als voldaan wordt aan de algemene criteria van artikel 5.43. Deze al bestaande mogelijkheid, die verspreid stond over het Barro en het Waterbesluit is beter vindbaar en duidelijker geformuleerd in een specifieke instructieregel over kleine, tijdelijke en noodzakelijke activiteiten in het rivierbed. Hierdoor is deze vorm van bestuurlijke afwegingsruimte beter toepasbaar in de praktijk.

[109] Kompas voor de kust (Nationale Visie Kust), onderdeel van het Deltaprogramma Kust, september 2013, te raadplegen en te downloaden via www.nationalevisiekust.nl.
[110] *Kamerstukken II* 2015/16, 31 710, nr. 45.
[111] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 080, nr. 23.
[112] Zie hiervoor verder de nota van toelichting bij het Besluit tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening in verband met de herziening van de Beleidslijn kust en enige andere wijzigingen, *Stb. 2016, 202*.

In het bergend deel van het rivierbed zijn naast kleine, tijdelijke en noodzakelijke activiteiten, ook andere activiteiten mogelijk als voldaan wordt aan de algemene criteria van artikel 5.43 en de afname van het bergend vermogen wordt gecompenseerd waarbij de financiering en de tijdige realisatie van de maatregelen verzekerd zijn.

In het stroomvoerend deel van het rivierbed zijn in beginsel alleen riviergebonden activiteiten toegestaan. Het gaat hier om een beperkt aantal nader omschreven activiteiten, waarvan op voorhand duidelijk is dat situering buiten het rivierbed niet mogelijk of wenselijk is. Daaronder worden onder meer begrepen waterstaatkundige kunstwerken, voorzieningen voor de scheepvaart en scheepswerven. Voor deze riviergebonden activiteiten gelden ook de algemene criteria van artikel 5.43. Als zich als gevolg van die activiteiten een waterstandsverhoging van de rivier voordoet, moet deze gecompenseerd worden.

Niet-riviergebonden activiteiten in het stroomvoerend deel van het rivierbed zijn alleen toegestaan in een beperkt aantal nader omschreven gevallen. Daarbij gaat het onder meer om de aanleg van voorzieningen van groot openbaar belang die niet buiten het rivierbed kunnen worden gerealiseerd, activiteiten voor het behoud van cultureel erfgoed en om activiteiten die per saldo meer ruimte voor de rivier opleveren op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie. Hierbij kan worden gedacht aan een kapitaalkrachtige functie zoals verblijfsrecreatie, die kostendrager is voor maatregelen waarmee de afvoer- of bergingscapaciteit van het bestaande rivierbed structureel kan worden uitgebreid. Voor alle niet-riviergebonden activiteiten geldt dat voldaan moet worden aan de algemene criteria van artikel 5.43 en dat eventuele effecten op de waterstand gecompenseerd moeten worden, behalve in het geval dat per saldo meer ruimte voor rivier ontstaat.

Tussen de gemeente en de waterbeheerder kan overleg nodig zijn om vast te stellen of beoogde activiteiten in het rivierbed de afvoercapaciteit van de rivier kunnen belemmeren of om te bepalen wat de meest geschikte locatie is voor een activiteit. Dit komt ook aan de orde bij de weging van het waterbelang die met een specifieke instructieregel is geborgd.

Gebiedsreserveringen grote rivieren

De instructieregels over reserveringsgebieden voor de grote rivieren hebben het doel om te waarborgen dat op locaties waar rivierverruimende maatregelen op de lange termijn zijn gepland, geen nieuwe grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen plaatsvinden die de uitvoering van deze maatregelen kunnen belemmeren. Ontwikkelingen die op grond van een voormalig bestemmingsplan al waren toegestaan, kunnen gewoon gerealiseerd worden. Ook tijdelijke ontwikkelingen binnen een reserveringsgebied zijn in beginsel mogelijk, als duidelijk is dat het tijdelijk gebruik op termijn daadwerkelijk weer kan worden beëindigd en het gebruik de rivierverruimende maatregelen daarmee feitelijk niet belemmert. Voor permanente ontwikkelingen geldt ook dat deze in ieder geval mogelijk zijn wanneer deze niet van grootschalige of kapitaalintensieve aard zijn. Bij grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen gaat het om ontwikkelingen die de rivierverruimende maatregelen fors duurder maken als het gebied moet worden afgekocht of onteigend, of om een ontwikkeling waarbij de kans op (claimbare) schade toeneemt als de rivierverruimende maatregel wordt uitgevoerd. Een ontwikkeling die de rivierverruimende maatregelen kan belemmeren en die grootschalig en kapitaalintensief is, kan niet worden toegestaan in een omgevingsplan dat betrekking heeft op een reserveringsgebied.

8.1.5.6 IJsselmeergebied

Paragraaf 5.1.3.6 van dit besluit betreft, samen met de regels over kustfundament, primaire waterkeringen en grote rivieren, de juridische doorwerking van nationaal belang 9 zoals in de SVIR verwoord als 'Ruimte voor waterveiligheid, een duurzame zoetwatervoorziening en klimaatbestendige stedelijke (her)ontwikkeling'. Deze paragraaf bevat regels over ontwikkelingen in de buitendijkse delen van het IJsselmeergebied met het oog op de bescherming van het waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied. Dit gebied heeft namelijk een functie als zoetwaterbuffer en is van belang voor de afvoer van overtollig water via het IJsselmeer naar de Waddenzee. Daarnaast heeft het IJsselmeergebied ook een belangrijke natuurwaarde.

Aan deze instructieregels ligt het rijksbeleid voor het IJsselmeergebied ten grondslag, zoals eerder vastgelegd in het Nationaal Waterplan (NWP) 2009–2015, de Beleidsnota IJsselmeergebied 2009–2015[113] en de tussentijdse wijziging van het NWP 2009–2015, zoals voortgezet in het Nationaal Waterplan 2016–2021. In het NWP 2009–2015 was vastgelegd dat in beperkte mate buitendijkse

[113] *Kamerstukken II* 2009/10, 31 710, nr. 12.

bebouwing mogelijk is, zonder dat het verlies aan waterbergend vermogen gecompenseerd hoeft te worden. Dit uitgangspunt geldt nog steeds.

8.1.6 Beschermen van de gezondheid en van het milieu

8.1.6.1 Kwaliteit van de buitenlucht

In dit besluit worden voor luchtkwaliteit rijksomgevingswaarden vastgesteld (zie paragraaf 5.2.1 van deze toelichting). Deze sluiten aan op de Europeesrechtelijke verplichtingen die volgen uit de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht. Omgevingswaarden werken alleen door naar de vaststelling van besluiten als dit in de instructieregels of beoordelingsregels is voorgeschreven. De hoofdkeuze is om daar terughoudend mee om te gaan. De primaire insteek is dat als uit de monitoring blijkt dat niet aan een omgevingswaarde voldaan dreigt te worden, een programma met maatregelen wordt opgesteld om zodoende overschrijding te voorkomen of zo spoedig mogelijk op te lossen. In een aantal gevallen is er, met het oog op het behalen van de Europese normen (in dit besluit omgezet naar rijksomgevingswaarden), voor gekozen om in dit besluit instructieregels voor luchtkwaliteit op te nemen. Deze instructieregels zien toe op specifieke gebieden (de aandachtsgebieden) en specifieke gevallen (de aanleg van auto(snel)wegen en wegtunnels). Ook zijn instructieregels opgenomen voor de niet in betekenende mate bijdrage aan de luchtverontreiniging (NIBM).

Aandachtsgebieden en specifieke gevallen

De afgelopen decennia is de luchtkwaliteit in Nederland aanzienlijk verbeterd. In grote delen van Nederland liggen de concentraties van luchtverontreinigende stoffen (ruim) onder de rijksomgevingswaarden.[114] Voor deze locaties zijn in dit besluit geen instructieregels opgenomen. Een uitzondering hierop vormt een aantal locaties waar nog overschrijdingen voor NO_2 of PM_{10} zijn of waar de achtergrondconcentraties van NO_2 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. Voor deze zogenoemde aandachtsgebieden is een instructieregel opgenomen (artikel 5.51). Bij het toelaten van activiteiten of werken in een omgevingsplan van een gemeente in een aandachtsgebied moeten de rijksomgevingswaarden voor NO_2 en PM_{10} in acht genomen worden. Dit geldt ook voor een omgevingsverordening, voor zover daarin functies aan locaties toegedeeld worden, of een projectbesluit dat bijdraagt aan de concentratie van die stoffen in een aandachtsgebied. Ook onder de Wet milieubeheer was toetsing voorgeschreven voor bestemmingsplannen en inpassingsplannen (artikel 5.16, tweede lid, onder c, Wet milieubeheer). Met de instructieregel in dit besluit wordt een vergelijkbare werking gecontinueerd voor de aandachtsgebieden voor PM_{10} en NO_2.

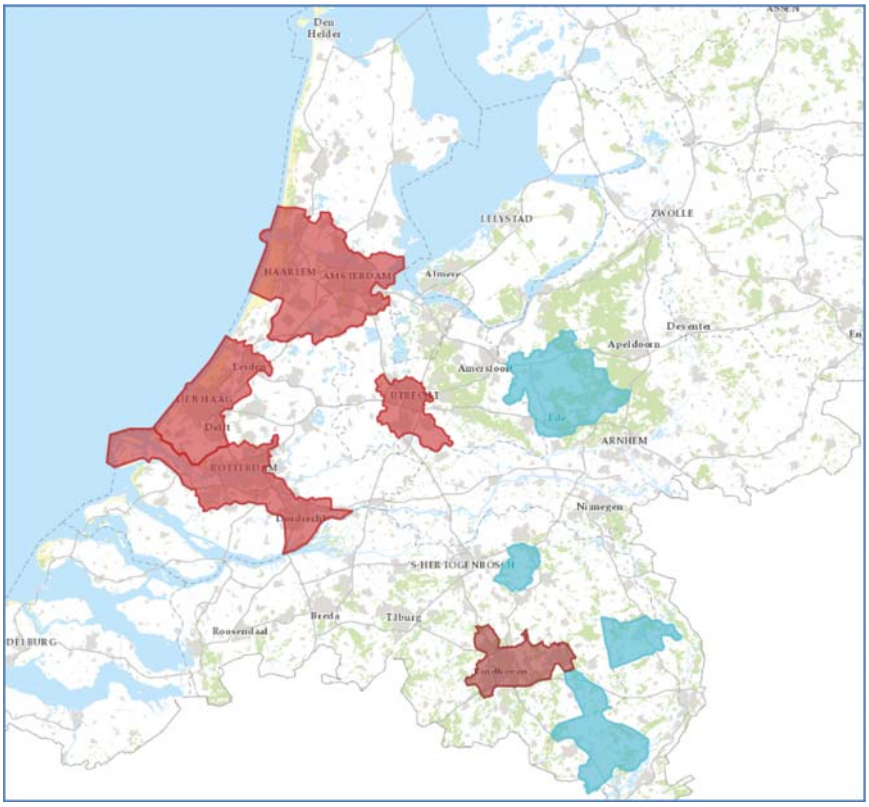
In bijlage XIII bij dit besluit zijn de aandachtsgebieden vastgelegd.[115] In figuur 8.4 zijn ze weergegeven. Beoogd wordt om de aandachtsgebieden voor een ruime periode ongewijzigd te laten (ten minste drie jaar). Als begrenzing van de aandachtsgebieden is zoveel mogelijk aangesloten bij de indeling van de zones en agglomeraties die gehanteerd worden bij de beoordeling van de luchtkwaliteit in het kader van de richtlijn luchtkwaliteit[116] of is ervoor gekozen, als de zones een te groot gebied zouden beslaan, aan te sluiten bij gemeentegrenzen. De aandachtsgebieden die uitsluitend betrekking hebben op PM_{10} (bijlage XIII, onder B) betreffen een aantal gemeenten in Gelderland, Noord-Brabant en Limburg waar sprake is van relatief hoge concentraties van PM_{10} die vooral het gevolg zijn van veehouderijen.

De verwachting is dat, onder meer door het schoner worden van het wagenpark, ook de komende jaren sprake zal zijn van een trendmatige daling van de concentraties van NO_2 en PM_{10}, waardoor het aantal aandachtsgebieden op termijn zal afnemen. Een wijziging van de aandachtsgebieden moet plaatsvinden door aanpassing van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

[114] www.compendiumvoordeleefomgeving.nl/dossiers/nl0076-luchtkwaliteit-in-Nederland.html?i=14-66. Monitoringsrapportage NSL 2015: Stand van zaken Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit, RIVM, december 2015.

[115] Zie voor de wijze waarop de aandachtsgebieden zijn vastgesteld de artikelsgewijze toelichting bij bijlage X bij dit besluit. Het voornemen bestaat om na de consultatie van het besluit nog eenmaal de onderbouwing van de aandachtsgebieden te actualiseren. Dat kan leiden tot aanpassingen in de begrenzing.

[116] Artikel 4 van de richtlijn luchtkwaliteit verplicht tot het aanwijzen van zones en agglomeraties. Dit gebeurt bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.21, tweede lid, onder c, van de wet.



Figuur 8.4. Aandachtsgebieden voor NO_2 en PM_{10} (rood) en alleen PM_{10} (blauw).

Binnen de aandachtsgebieden is de monitoring van de luchtkwaliteit intensiever dan in de gebieden daarbuiten. Dit maakt het mogelijk om enerzijds goed de vinger aan de pols te houden en tijdig dreigende overschrijdingen te signaleren en anderzijds de monitoringsresultaten te gebruiken voor de toetsing van werken en activiteiten aan de omgevingswaarden bij de vaststelling van een omgevingsplan en de verlening van een omgevingsvergunning (zie voor monitoring paragraaf 10.2.1 van dit besluit).

Naast de aandachtsgebieden is ook een instructieregel opgenomen voor de aanleg van wegtunnels langer dan 100 meter, de aanpassing van bestaande tunnels waarbij de tunnellengte met ten minste 100 meter toeneemt, en de aanleg van een auto(snel)weg (artikel 5.50). In deze specifieke gevallen kan niet worden uitgesloten dat de aanleg leidt tot een overschrijding, ook in gebieden waar de achtergrondconcentratie laag is. In dit besluit is vastgelegd dat bij de aanleg en aanpassing van een wegtunnel en de aanleg van een auto(snel)weg de rijksomgevingswaarden voor PM_{10} en NO_2 in acht genomen moeten worden. De rijksomgevingswaarden krijgen voor dit specifieke geval een directe doorwerking naar concrete besluitvorming, ook buiten een aandachtsgebied.

Als een gemeente in gebieden met een verhoogde milieudruk, binnen of buiten een aandachtsgebied, een extra vinger aan de pols willen houden, dan kan deze gemeente maatwerkregels stellen over milieubelastende activiteiten waarvoor het Besluit activiteiten leefomgeving regels bevat of regels stellen over de emissies van andere activiteiten. Ook kan de gemeente in haar omgevingsplan een eigen omgevingswaarde opnemen, en die vervolgens betrekken bij de beoordeling van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of een verzoek tot wijziging van het omgevingsplan. Een gemeente kan dit doen om de beschikbare ruimte over meerdere activiteiten te verdelen, of om een dreigende overschrijding, en een bijbehorend verplicht programma te voorkomen.

Niet in betekenende mate bijdragen

Bij het toelaten van activiteiten of werken in een omgevingsplan zijn activiteiten en werken die niet in betekenende mate (NIBM) bijdragen aan de luchtverontreiniging in beginsel vrijgesteld van toetsing aan de rijksomgevingswaarden. Er is sprake van een 'niet in betekenende mate bijdrage' wanneer de toename van de concentratie NO_2 en PM_{10} in de buitenlucht niet hoger is dan 3% van de omgevingswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van PM_{10} en NO_2. Daarnaast is een aantal categorieën aangewezen die in elk geval als 'niet in betekenende mate' worden aangemerkt. Bij activiteiten en werken die binnen deze categorieën vallen hoeft verder niet door middel van berekeningen of op een

andere manier aangetoond te worden dat de toename van de concentraties niet de van toepassing zijnde grens voor NIBM overschrijdt.

Er is een bepaling opgenomen die ervoor zorgt dat meerdere werken of activiteiten die ruimtelijk of functioneel met elkaar zijn verbonden, worden beschouwd als één project (artikel 5.53). Dit om te voorkomen dat een werk of activiteit dat in betekenende mate bijdraagt wordt verdeeld in deelprojecten of deelactiviteiten die ieder op zichzelf beschouwd niet in betekenende mate zouden bijdragen.

Voor enkele locaties waar sprake is van relatief hoge concentraties PM_{10} kan de uitbreiding of bouw van een veestal leiden tot (dreigende) overschrijdingen van een omgevingswaarde voor PM_{10}, ook wanneer de concentratietoename PM_{10} kleiner is dan 3% van de omgevingswaarde voor de jaargemiddelde concentratie PM_{10}. Op deze locaties is daarom voor veehouderijen het gebruik van NIBM beperkt. Bij uitbreiding van stallen of de bouw van nieuwe stallen op deze locaties moeten veehouderijen waarvan de PM_{10}-emissie meer bedraagt dan 800 kg per jaar toetsen aan de omgevingswaarde voor PM_{10}, ook wanneer de bijdrage aan de toename van de jaargemiddelde concentratie van NO_2 en PM_{10} niet hoger is dan 3% van de omgevingswaarde (zie bijlage XIV bij dit besluit).[117]

NIBM bestond ook al onder de Wet milieubeheer. NIBM was toen sterk gekoppeld aan de (saneringS) systematiek van het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) en de in het NSL opgenomen compenserende maatregelen. Het NSL wordt niet gecontinueerd onder de Omgevingswet. De verbeterde luchtkwaliteit en de prognose dat de luchtkwaliteit nog verder zal verbeteren, maakt het echter mogelijk om, los van het NSL, NIBM voor te zetten. Het risico dat NIBM-projecten (cumulatief) leiden tot nieuwe overschrijdingen is door de verbeterde luchtkwaliteit aanzienlijk gedaald. Om nader te borgen dat NIBM niet leidt tot een overschrijding van een rijksomgevingswaarde in de aandachtsgebieden, wordt de monitoring zo ingericht dat een eventuele dreigende overschrijding door NIBM al uit de prognoses zal blijken. Dit betekent dat een dreigende overschrijding door NIBM al zichtbaar zal zijn voordat de feitelijke effecten optreden. Hierdoor kunnen vroegtijdig maatregelen genomen worden om dreigende overschrijdingen als gevolg van NIBM weg te nemen of te voorkomen. Daarnaast blijven de maatregelen die zijn opgenomen in het NSL ook een effect hebben in de periode na het NSL. De wettelijke uitvoeringsplicht voor in het NSL opgenomen maatregelen blijft ook na afloop van de periode waarop het NSL betrekking heeft van kracht, totdat deze maatregelen niet langer vereist zijn om aan grenswaarden te (blijven) voldoen. Dit was onder de Wet milieubeheer al zo geregeld (artikel 5.12, elfde lid) en blijft ook gelden via overgangsrecht dat bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet geregeld zal worden.

Daar waar toetsing aan de omgevingswaarden of de NIBM-grens is voorzien, wordt ingezet op het beschikbaar stellen van een instrumentarium waarmee relatief eenvoudig de gevolgen van werken en activiteiten doorgerekend kunnen worden om zo de onderzoekslasten zoveel mogelijk te beperken.

8.1.6.2 Geluid

De wens om regels te stellen voor geluid van activiteiten

Geluid heeft grote invloed op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Mensen ervaren geluid als een directe, negatieve invloed op het welzijn en op den duur treedt schade op aan de gezondheid. Langdurige blootstelling aan geluid kan naast welzijnseffecten, zoals hinder en slaapverstoring, ook meer klinische effecten veroorzaken. Uit onderzoek blijkt dat langdurige blootstelling aan overmatige geluidbelasting de kans op hoge bloeddruk en hart- en vaatziekten vergroot. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat langdurige blootstelling aan geluid kan leiden tot cognitieve effecten zoals verminderde leesvaardigheid bij schoolkinderen. Onder geluidbelasting verstaat men de druk van geluid op of in een object of gebied, afkomstig van buiten dat object of gebied en veroorzaakt door of als gevolg van activiteiten.

Geluid speelt dan ook bijna altijd een rol bij nieuwe ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving, maar ook in de bestaande omgeving. Om geluid te reguleren, waren in het voorheen bestaande recht geluidregels gesteld aan de belangrijkste geluidbronnen in verhouding tot geluidgevoelige gebouwen als woningen, scholen, kinderdagverblijven en een aantal medische instellingen. Die geluidregels betroffen het geluid veroorzaakt door wegen, spoorwegen en industrieterreinen, maar ook bedrijven en bedrijventerreinen.

De regels in paragraaf 5.1.4.2 van dit besluit betreffen de immissie van geluid op voor geluid gevoelige gebouwen en locaties door activiteiten. Zij vormen een omzetting naar het stelsel van de

[117] Het voornemen bestaat om na de consultatie van het besluit nog eenmaal de onderbouwing van de deze gebieden te actualiseren. Dat kan leiden tot aanpassingen in de begrenzing.

Omgevingswet van de algemene immissieregels voor bedrijven, die voorheen in het Activiteitenbesluit milieubeheer waren opgenomen en in de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening van 1998[118]. In lijn met de uitgangspunten en verbeterdoelen van de stelselherziening is het normenstelsel vereenvoudigd en wordt meer bestuurlijke afwegingsruimte geboden. Het normniveau is in beginsel gehandhaafd, behalve voor piekgeluid waarvoor een normaanpassing wenselijk bleek (zie hieronder). De gehanteerde geluidnormen zijn overigens niet eenzijdig gebaseerd op de nadelige invloed van geluid op de gezondheid, maar op een afweging met andere belangen, waaronder die van economie en woningbouw. Een decentrale afweging kan dus zowel leiden tot strengere waarden, als het woon- en leefklimaat prevaleert in een bepaald gebied, als een soepeler norm als het bedrijfsklimaat prevaleert.

De regels over geluid in dit besluit concretiseren de algemene opdracht voor de overheid om de fysieke leefomgeving, meer in het bijzonder de onderdelen daarvan die voor geluidgevoelig zijn, te beschermen tegen geluiden die boven het niveau liggen dat aanvaardbaar is.

In het omgevingsplan kunnen ter uitvoering van de regels over geluid in dit besluit drie soorten regels opgenomen worden:
- Regels die functies toedelen. Door voldoende afstand te bewaren tussen activiteiten die veel geluid produceren en activiteiten die geluidgevoelig zijn, kan de immissie immers in grote mate teruggebracht worden. In het tussenliggende gebied kunnen eventueel functies toegedeeld worden die weinig emitteren en ook niet gevoelig zijn voor geluid, zoals opslag of detailhandel. Het scheiden van functies is een onlosmakelijk onderdeel van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (voorheen goede ruimtelijke ordening).
- Waarden voor de geluidimmissie door activiteiten op plaatsen waar mensen verblijven en die in dit besluit als geluidgevoelig worden aangemerkt.
- Regels over de geluidemissies, bijvoorbeeld venstertijden waarop bepaalde activiteiten verricht worden of het gebruik van geluidbeperkende voorzieningen.

De genoemde waarden voor de geluidimmissie en eventueel ook regels over geluidemissies kunnen gelijk zijn voor het hele grondgebied, maar een gericht gebruik is vooral mogelijk door deze te verbinden met de andere regels voor de functietoedeling. Geluidregels kunnen net als bouwregels gedifferentieerd worden naar locaties, tot het niveau van individuele activiteiten toe.

Toepassingsbereik: in het omgevingsplan toegedeelde activiteiten

De instructieregels zijn gesteld met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, zoals nader beschreven in de inleiding van dit hoofdstuk. De instructieregels zien op de regels in het omgevingsplan die zorgen voor de toedeling van functies die geluidbelastende activiteiten en/of geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties in elkaars nabijheid mogelijk maken. Het besluit ziet daarbij op activiteiten waarop de functietoedeling in het omgevingsplan ziet, zoals de milieubelastende activiteiten die het Besluit activiteiten leefomgeving reguleert, horeca en sportclubs. In dit besluit wordt kortheidshalve gesproken over ‘activiteiten’ en niet over ‘milieubelastende activiteiten’ hoewel elke activiteit die geluid emitteert voldoet aan de begripsbepaling voor ‘milieubelastende activiteit’ in de wet: ‘activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit’.

Geluid van activiteiten die niet via de functietoedeling gereguleerd kunnen worden valt dus buiten de reikwijdte van de instructieregels. Het gaat dan bijvoorbeeld om bouw- en onderhoudswerkzaamheden, het ophalen van afvalstoffen of voertuigen met omroepinstallaties. Het reguleren hiervan wordt net als nu overgelaten aan het eigen inzicht van de gemeente (de gemeentelijke autonomie), behalve voor bouwactiviteiten: daarvoor voorziet het Besluit bouwwerken leefomgeving in geluidregels.

Dit besluit ziet niet op het geluid afkomstig van wonen. Dit wordt net als onder het voorheen geldende recht overgelaten aan het eigen inzicht van de gemeente. De gemeente kan uit eigen beweging wel regels stellen in het omgevingsplan over het geluid van activiteiten in of bij de woning. De instructieregels gaan wel over het geluid van een bedrijf dat vanuit een woning wordt uitgevoerd, of over hobbymatige activiteiten als die het niveau overstijgen dat tot woongedrag behoort. Dit kan alleen in concreto worden beoordeeld aan de hand van alle feiten van het geval. Een locatie waar een gemeente naast wonen ook bedrijvigheid toedeelt (bijvoorbeeld ‘bedrijf aan huis’) is onderworpen aan de regels van dit besluit, maar de in het omgevingsplan op te nemen regels hoeven dan alleen die bedrijvigheid te reguleren.

[118] Intrekking van deze handreiking is voorzien als onderdeel van het aanvullingspoor geluid.

Het besluit ziet verder niet op het geluid vanwege doorgaand verkeer op wegen, spoorwegen, vaarwegen of vanwege industrieterreinen. Zoals al eerder bekend is gemaakt[119], zullen de regels voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen door middel van het voorziene Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden ingevoegd. Dat Aanvullingsbesluit geluid strekt primair tot uitwerking van het wetsvoorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet, dat in voorbereiding is en in 2017 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Het Aanvullingsbesluit zal samen met de regels in dit besluit het 'normenhuis' voor geluidbelasting vereenvoudigen en stroomlijnen. Ook wordt de integratie van de geluidregels in de planologische besluitvorming verbeterd.

Ook de geluidbelasting door de luchtvaart valt buiten de reikwijdte van dit besluit. De regels over luchtvaartuigen blijven onderdeel van de luchtvaartwetgeving en vallen op grond van artikel 1.4 van de wet buiten het toepassingsgebied van de Omgevingswet. De regels over toegelaten activiteiten in de beperkingengebieden rond een luchthaven zullen op een later moment worden toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving. Daarvoor is een paragraaf gereserveerd.

Toepassingsbereik: geluidgevoelige gebouwen en locaties

De instructieregels zien op aangewezen geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Het gaan om woningen, onderwijs- en zorggebouwen en om kinderdagverblijven waar geslapen wordt (dus niet de buitenschoolse opvang). Het gaat vooral om gebouwen waar mensen langdurig verblijven en ook slapen en geluidbelasting kan leiden tot onder meer slaapverstoring. Daarnaast zijn onderwijsgebouwen aangewezen omdat geluid klassikaal onderwijs kan verstoren en een nadelige invloed heeft op de concentratie van de leerlingen. Bij de aanwijzing is aangesloten bij het bestaande recht, maar voor het begrippenkader is aangesloten bij het Besluit bouwwerken leefomgeving. Hierop wordt nader ingegaan in de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.55.

De instructieregels beschermen alleen geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties die in het omgevingsplan zijn toegelaten, dus geen illegale bouwsels of bouwwerken die in strijd met de toedeelde functie gebruikt worden als woning. Uitgangspunt daarbij is dat de bescherming tegen geluid ingaat zodra het gebouw is toegelaten, dus ook voordat het is gerealiseerd. Dit geeft de meeste duidelijkheid voor alle betrokkenen. Maar een gemeente kan desgewenst een andere regeling opnemen.

De instructieregels voorzien erin dat de waarden voor de geluidimmissie niet gelden voor geluidgevoelige gebouwen en locaties die een functionele binding hebben met een activiteit voor zover het geluid betreft dat het gevolg is van de uitvoering van die activiteit. Het gaat dan vooral om bedrijfswoningen. Dit continueert in het nieuwe stelsel de voorheen bestaande lijn dat gevoelige gebouwen die deel uitmaken van een inrichting niet beschermd zijn tegen geluidemissies uit die inrichting. Naast deze generieke uitzondering kan in het omgevingsplan worden bepaald dat de normen niet van toepassing zijn op in het omgevingsplan aangewezen geluidgevoelige gebouwen en locaties in verhouding tot een activiteit waarmee zij eerder functioneel verbonden waren. Dit is een verbreding van de voorheen al bestaande mogelijkheid om een woning die door een afsplitsing geen onderdeel meer was van een agrarisch bedrijf via het bestemmingsplan aan te wijzen als plattelandswoning. Toepassing van die mogelijkheid had tot gevolg dat die afgesplitste woning geen bescherming genoot tegen het bedrijf waartoe het oorspronkelijk behoorde. Zie hierover de secties 'voormalige bedrijfswoningen' in de paragrafen 2.3.8 en 8.1.3 van deze toelichting. Voor geluidgevoelige gebouwen of locaties die voor een periode van minder dan tien jaar zijn toegelaten geldt ook een bijzonder regime. Het kan daarbij zowel gaan om tijdelijke gebouwen als om gebouwen die tijdelijk geluidgevoelig zijn, bijvoorbeeld kantoren die tijdelijk als woonruimte benut worden. De regels in een omgevingsplan moeten er ook voor dergelijk tijdelijke gebouwen en locaties in voorzien erin dat de geluidbelasting door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties aanvaardbaar is.[120] Bij de beoordeling van die aanvaardbaarheid zal de gemeenten de feitelijke periode dat het gebouw aanwezig is en de geluidintensiteit in die periode moeten betrekken. Hieraan wordt ook aandacht gegeven bij de implementatiebegeleiding.[121] Er gelden voor dergelijke tijdelijk toegelaten geluidgevoelige gebouwen en locaties echter geen nadere bepalingen, zoals de standaardwaarden en grenswaarden waarop later zal worden ingegaan. De gemeente kan dus gemakkelijker een eigen afweging maken. De uitzondering sluit aan bij de generieke benadering dat tijdelijke gebouwen en functies een geringere milieubescherming genieten. Omgekeerd geldt dat niet: de besluitvorming over een tijdelijk gebruik van een leegstaand bedrijfspand in de buurt van een geluidgevoelig gebouw of geluidgevoelige locatie zal moeten voldoen aan de regels van dit besluit.

[119] *Kamerstukken II* 2015/16, 28 663, nr. 64.
[120] In lijn met de motie-Çegerek, *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 74.
[121] In lijn met de motie-Ronnes, *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 81.

Het geluidniveau op de gevel van andere gebouwen, zoals kantoren of hotels, of op andere locaties, zoals natuur- en recreatiegebieden, vormt geen onderwerp van de instructieregels. Dit wordt overgelaten aan de decentrale overheden in lijn met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel dat is verankerd in artikel 2.3 van de wet. Wel brengt het wettelijke vereiste van evenwichtige toedeling van functies aan locaties met zich dat het bevoegd gezag zich rekenschap geeft van de gevolgen van activiteiten die geluid produceren voor de niet van rijkswege beschermde gebouwen en locaties. Daarnaast zijn er nog de door de provincie aangewezen stiltegebieden. In hun omgevingsverordening nemen de provincies regels op voor het beschermen van deze gebieden (zoals geregeld in artikel 7.10 van dit besluit).

De regulering van emissies van geluid en van de immissies van geluid

Zoals in paragraaf 1.1 van deze toelichting al uiteengezet is, bevat het Besluit activiteiten leefomgeving algemene, rechtstreeks werkende regels over milieubelastende activiteiten. Die regels in dat besluit zijn rechtstreeks gericht aan degene die de activiteit verricht. Zij worden gekenmerkt door de verplichting maatregelen te nemen ter bescherming van de fysieke leefomgeving. Dat besluit bevat regels die erop gericht zijn emissies te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Zij strekken er dus ook toe om het ontstaan van geluid zoveel mogelijk te voorkomen bij milieubelastende activiteiten die in het Besluit activiteiten leefomgeving geregeld worden. De specifieke zorgplicht van artikel 2.10 van dat besluit is daarbij bepalend. Samen met de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten geven die regels een uitwerking aan het brongerichte beleidsspoor.

Maar met alleen emissieregels kan voor geluid niet worden volstaan. De overheid heeft ook tot taak te bewerkstelligen dat de fysieke leefomgeving veilig en gezond is en een goede kwaliteit heeft voor mensen en ecosystemen. Dit besluit stelt instructieregels die als referentiekader dienen of die de besluitvormingsmogelijkheden inkaderen. Toegespitst op geluid gaat het om regels en immissienormen die een bepaalde kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving mede definiëren. Het gaat hier om de maximering van de geluidimmissie (de geluidbelasting) op of in een gebouw of locatie. Die instructieregels zijn de uitwerking van het effectgerichte beleidspoor.

Het is logisch dat emissiegerichte regels zich primair richten tot degene die een activiteit verricht. Maar de vraag tot wie immissiegerichte regels gericht zouden moeten worden, was in het milieurecht, zoals dat voorheen bestond, niet systematisch beantwoord. In het kader van een ‘goede ruimtelijke ordening’ richtten de immissiegerichte regels zich soms tot degene die activiteit verrichtte, soms tot een bestuursorgaan. Waar een immissienorm was gericht tot degene die een activiteit verricht, zag de rechter deze soms ook als een norm voor het besluitnemend bestuursorgaan.[122] Bij geluid werd in het kader van de ‘goede ruimtelijke ordening’ rekening gehouden met de feitelijk benodigde geluidruimte van een bedrijf en met concrete uitbreidingsplannen. Het bedrijfsleven heeft in de voorbije jaren regelmatig aangegeven dat degene die de activiteit verricht, het niet altijd in zijn macht heeft om immissienormen na te leven. Ontwikkelingen ‘buiten het hek’, zoals nieuwe woningen op korte afstand van een bedrijf, konden bewerkstelligen dat een bedrijf ineens, zonder enige wijziging in de bedrijfsvoering, niet meer aan de normen voldeed. Het kabinet heeft ervoor gekozen om de effectgerichte normen, inclusief de immissienormen, primair op te nemen in instructieregels voor het omgevingsplan in dit besluit. Dit geldt ook voor geluid. Daarmee zien de immissienormen niet alleen op het toelaten van activiteiten, maar ook op het toelaten van geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Die mogen niet worden toegelaten als daarmee de omliggende activiteiten niet langer zouden voldoen aan voor hen vastgestelde immissienormen.

Het omgevingsplan en geluid

Geluid is bij uitstek een milieuaspect dat betrekking heeft op de directe leefomgeving en speelt voornamelijk op lokaal niveau. Nogal wat gemeenten hebben een lokaal geluidbeleid vastgesteld, waarbij meestal aan de hand van verschillende gebiedstypologieën beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd die bijvoorbeeld gericht zijn op het creëren van stille gebieden in of nabij een drukke stedelijke omgeving. Per gebied wordt een bepaalde geluidkwaliteit nagestreefd. Dit besluit biedt ruime mogelijkheden voor lokaal maatwerk door gebiedsspecifieke regels voor activiteiten waarmee gemeenten kunnen differentiëren in de gewenste akoestische kwaliteit als dit lokaal wenselijk en aanvaardbaar is. Dit is een belangrijke wijziging ten opzichte van de wettelijke regeling voor ‘inrichtingen’ van voorheen, al was een vergelijkbare richting al in gang gezet met het niet in werking getreden

[122] Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1318.

artikel 2.19 van de Activiteitenbesluit milieubeheer.[123] Die regels in het omgevingsplan kunnen ook strekken tot de realisatie van de gemeentelijke visie en ambities.

Hoofdregel: aanvaardbaar

Dit besluit stelt regels voor de akoestische kwaliteit van de fysieke leefomgeving in verband met de toedeling van functies aan locaties, zoals die in het omgevingsplan plaatsvindt. Artikel 5.58 is daarbij de centrale bepaling. Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat de gemeenteraad bij het vaststellen van het omgevingsplan rekening houdt met de geluidbelasting door activiteiten op geluidgevoelige gebouwen en locaties. In dit lid is 'activiteiten' in meervoud gesteld. Het vraagt dus van de gemeente om rekening te houden met het geluid van alle activiteiten samen. De gemeente heeft grote beoordelingsvrijheid bij de wijze waarop ze hieraan invulling geeft. Er is immers sprake van het rekening houden met een open norm (zie de toelichting in paragraaf 2.3.2.3 over 'rekening houden met').

Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat de regels in een omgevingsplan erin voorzien de geluidbelasting door een activiteit op die gebouwen en locaties aanvaardbaar is. In dit lid is 'activiteit' in enkelvoud gesteld. Het vraagt dus van de gemeente om te waarborgen dat elke activiteit die geluidbelasting veroorzaakt op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties leidt tot een aanvaardbaar niveau. De term 'aanvaardbaar' is een codificatie van de in de jurisprudentie ontwikkelde norm dat er sprake moet zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het lid maakt ook duidelijk dat de in het omgevingsplan op te nemen regels of waarden gericht zullen zijn tot degene die een individuele activiteit verricht. Dat waarborgt dat er een eenduidig normadressaat is die aangesproken kan worden op de naleving van de regels.

Standaardwaarden langtijdgemiddeld geluidniveau

Als het omgevingsplan een activiteit in de nabijheid van geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties mogelijk maakt, voldoet het omgevingsplan in beginsel aan de instructieregel dat de geluidbelasting van een activiteit aanvaardbaar moet zijn als het bepaalt dat de toegelaten activiteit zo wordt uitgevoerd dat de geluidbelasting niet meer bedraagt dan de standaardwaarden dit in dit besluit zijn opgenomen.

Als standaardwaarden zijn niet-sectorspecifieke geluidnormen voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{Ar,LT}$) voor de dag-, avond- en nachtperiode uit het Activiteitenbesluit milieubeheer overgenomen. Met deze normen wordt in de directe omgeving van een bedrijf doorgaans een aanvaardbare geluidkwaliteit in de zin van geluidbeleving en risico's voor de persoonlijke gezondheid bereikt. Ook de geluidnormen uit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer voor binnen in- of aanpandige gebouwen zijn in dit besluit opgenomen. Bij aanpandige gebouwen kan namelijk geluidoverlast ontstaan door contactgeluid (geluidoverdracht via een constructieve verbinding).

Als de 'activiteit' ook een milieubelastende activiteit is waarop het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing is, gelden de standaardwaarden voor diezelfde activiteit. Dit betekent dat de immissiewaarden niet alleen zien op de aangewezen activiteit zelf maar ook op (ondersteunende) andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie, zoals voor de desbetreffende activiteit omschreven in dat besluit. Voor die activiteiten zijn de immissiewaarden maatwerkregels, omdat zij naast de algemene rijksregels voor die activiteiten gelden. De standaardwaarden voor geluid zijn ook van toepassing op andere activiteiten dan de milieubelastende activiteiten waarop het Besluit activiteiten leefomgeving ziet, zoals horeca-activiteiten. De standaardwaarden gelden bij dergelijke activiteiten voor meerdere activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die rechtstreeks met elkaar samenhangen, met elkaar in technisch verband staan of elkaar functioneel ondersteunen. Deze regeling voorkomt een impliciete normverlaging ten opzichte van het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer omdat dezelfde normwaarde die voorheen voor een 'inrichting' gold nu niet voor elke losse activiteit geldt, maar voor een samenstel van activiteiten.

In combinatie met de beschikbare gemeentelijke afwegingsruimte, waarop later zal worden ingegaan, zijn de standaardwaarden voor de geluidimmissie in principe toereikend om voor elke situatie te voorzien in een evenwichtige belangenafweging en in passende geluidregels voor activiteiten. Naast deze standaard geluidnormen kende het Activiteitenbesluit milieubeheer een aantal afwijkende geluidnormen, waarvan een 5 dB(A) hogere waarde op bedrijventerreinen en een 5 dB(A) lagere

[123] Artikel 2.19 van het Activiteitenbesluit milieubeheer voorzag in een generieke mogelijkheid om bij verordening te komen tot een gebiedsgewijze differentiatie in de geluidnormen. Vanwege het ontbreken van een rechtsgang voor belanghebbenden is dit artikel uiteindelijk niet in werking getreden. Wel kende het Activiteitenbesluit milieubeheer al enkele specifieke mogelijkheden voor een gebiedsgewijze differentiatie in de geluidnormering, namelijk voor de agrarische sector (artikel 2.17, zevende tot en met negende lid) en voor concentratiegebieden voor horeca of voor detailhandel en ambachtsbedrijven (artikel 2.19a).

waarde voor agrarische activiteiten. Die afwijkende normen zijn in dit besluit gecontinueerd door de mogelijkheid te bieden aan het bevoegd gezag om in het omgevingsplan voor bedrijventerreinen respectievelijk agrarisch gebieden andere standaardwaarden toe te passen. Deze mogelijkheid is expliciet gemaakt om zo drempel en motiveringslast voor toepassing daarvan te beperken. Anders dan onder het Activiteitenbesluit milieubeheer gaat het voor agrarische activiteiten om een gebiedsnormering en niet om een activiteitgebonden normering. De lagere waarde geldt dus ook voor niet-agrarische bedrijven in een aangewezen agrarisch gebied, tenzij de gemeente voor dat bedrijf een apart geluidregime vaststelt.

Standaardwaarden piekgeluiden (LA_{max})

In dit besluit is, als instructieregel over het omgevingsplan, voor de piekgeluiden (LA_{max}) afkomstig van activiteiten een (deels) andere geluidnormering opgenomen dan die voorheen in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening was vastgelegd.

Een van de belangrijkste redenen voor de normering van piekgeluiden is hoofdzakelijk de bescherming tegen slaapverstoring. Deze bescherming is in het algemeen niet nodig gedurende de dagperiode. Onder het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer was ook al bepaald gedurende de dagperiode de normstelling voor piekgeluiden niet van toepassing was op laad- en losactiviteiten. Ook voor agrarische bedrijven die niet in glastuinbouwgebied lagen, waren deze grenswaarden niet van toepassing op het in- en uitrijden van landbouwtractoren of motorrijtuigen. Om redenen van vereenvoudiging bevat dit besluit geen algemeen geldende normen meer voor piekgeluiden in de dagperiode. De gedurende een dagperiode optredende piekgeluiden leiden normaliter ook niet tot schrikreacties die een normering van deze piekgeluiden nodig maken. Voor zover gemeenten het nodig achten om geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties ook overdag te beschermen tegen piekgeluiden, kunnen zij dat in het omgevingsplan regelen.

Uit onderzoek[124] is gebleken dat gebeurtenissen waarbij het geluidniveau relatief langzaam toe- en afneemt (zoals bij weg-, spoor- en vliegverkeer) minder slaapverstoring veroorzaken dan piekgebeurtenissen waarbij het geluid snel stijgt (zoals bij metaalbewerking). De mate van slaapverstoring is minder afhankelijk van de hoogte van het geluidniveau dat uiteindelijk maximaal wordt bereikt. Normering van piekgebeurtenissen zou moeten voorkomen dat het geluidniveau in de slaapkamer hoger wordt dan 55 dB(A) SEL *(Sound Exposure Level)*, boven welke waarde slaapverstoring kan optreden.

De grenswaarden voor het langtijdgemiddelde geluidniveau (waarin ook alle piekgeluiden zijn opgenomen) bieden in de meeste gevallen voldoende bescherming tegen slaapverstoring. Dat is niet het geval als maar af en toe geluidgebeurtenissen optreden, wat soms voorkomt. Dan kan de SEL-waarde in woningen wel hoger worden dan 55 dB(A). Dat wordt voorkomen door het stellen van een grenswaarde van 65 dB(A) op de gevel dan wel de grens van de geluidgevoelige locatie voor het maximale geluidniveau ($L_{A,max}$) van gebeurtenissen in de nachtperiode. Voor de avondperiode is eveneens de bescherming tegen slaapverstoring als maatgevend gesteld en geldt een grenswaarde van 65 dB(A).

Voor piekgeluiden met een relatief lage stijgsnelheid van het geluid is de grenswaarde voor de avond- en nachtperiode gesteld op 70 dB(A). Om praktische redenen is in dit besluit bepaald dat die grenswaarde uitsluitend geldt voor piekgeluiden die worden veroorzaakt door transportactiviteiten, waarbij de toe- en afname van het geluidniveau wordt veroorzaakt door het bewegen van de geluidbron. Voor alle andere piekgeluiden geldt de norm van 65 dB(A).

Werking van de instructieregels voor geluid

Als instructieregel is opgenomen de regel dat in het omgevingsplan rekening gehouden wordt met het geluid van activiteiten op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Het kan daarbij gaan om verschillende situaties:

- de toedeling van functies die geluidproducerende activiteiten mogelijk maken in de nabijheid van geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties;
- de toedeling van functies die geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties mogelijk maken in de nabijheid van geluidproducerende activiteiten;
- de toedeling van functies die zowel geluidproducerende activiteiten als geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties mogelijk maken in elkaars nabijheid.

Als weerslag daarvan zal het omgevingsplan eisen stellen aan de geluidbelasting op geluidgevoelige

[124] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 93.

gebouwen en geluidgevoelige locaties bij de uitvoering van die geluidbelastende activiteiten.

Er kan een onzekere situatie ontstaan voor bedrijven als de geluidwaarden niet expliciet zijn opgenomen in het omgevingsplan. Daarom is de instructieregel opgenomen dat het in het omgevingsplan geregeld wordt dat de activiteit zo wordt uitgevoerd dat wordt voldaan aan de geluidwaarden uit dit besluit of andere door de gemeente vast te stellen geluidwaarden. Als onderdeel van het omgevingsplan gelden deze waarden rechtstreeks voor degene die een activiteit verricht. Hierdoor is voor bedrijven, bevoegd gezag en derden in het omgevingsplan af te lezen en daardoor voldoende duidelijk aan welke geluideisen een bedrijf moet voldoen. Dit geeft rechtszekerheid. Het bedrijf draagt er vervolgens zorg voor dat zijn activiteiten niet leiden tot een overschrijding van de immissienormen uit het omgevingsplan op de gevels van nabijgelegen geluidgevoelige gebouwen of op de begrenzing van geluidgevoelige locaties.

Een gemeente kan alleen activiteiten op haar eigen grondgebied reguleren. Ook als de gevolgen van de activiteit optreden buiten de gemeentegrenzen is de gemeente waar de activiteit verricht wordt verantwoordelijk voor het opnemen en handhaven van de immissiewaarden.

Afwijken van de standaardwaarden

Niet in alle gevallen zullen de standaardwaarden voor een activiteit leiden tot het gewenste evenwicht tussen beschermen en benutten op een bepaalde locatie. De gemeente kan dan gemotiveerd kiezen voor andere waarden of zelfs afzien van het stellen van waarden.

Het vaststellen van lagere waarden kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in of nabij een rustige woonwijk, waar de gemeente van oordeel zou kunnen dat de standaardwaarden te hoog zijn voor de bedrijven die daar toegelaten zijn. Een lagere waarde kan daarbij bijvoorbeeld bijdragen aan het borgen van de akoestische kwaliteit op de gevels van woningen en van de buitenruimte bij woningen, zonder gedetailleerd te bepalen welke typen bedrijvigheid op een bepaalde locatie in of nabij een woonwijk zijn toegestaan. Ook kan het vaststellen van lagere waarden gewenst zijn in verband met cumulatie (zie volgende sectie). Als in de nabijheid van geluidgevoelige gebouwen of locaties activiteiten zijn of worden toegelaten die meer geluidbelasting veroorzaken dan de standaardwaarden kan de gemeente ervoor kiezen om een hogere waarde vast te stellen. Aan hogere waarden zal vooral in gemengde gebieden soms behoefte bestaan. Dit is anders dan onder het oude recht geen aparte procedure, maar verloopt op dezelfde wijze als het vaststellen van standaardwaarden. Wel moet bij het vaststellen van hogere waarden dan de standaardwaarden onderbouwd worden dat die hogere waarden, gegeven de concrete omstandigheden, een aanvaardbare situatie opleveren en dat de grenswaarden binnen geluidgevoelige gebouwen niet overschreden worden. De kwaliteit van de uitwendige scheidingsconstructie en de ligging van geluidgevoelige ruimten binnen het gebouw bepalen bij welke geluidemissie op de gevel nog een binnenwaarde van 35 dB(A) bereikt kan worden. In het omgevingsplan stelt de gemeente vervolgens immissiewaarden op de gevel vast, die zich laten handhaven op dezelfde wijze als de standaardwaarden. De toets aan de binnenwaarde is niet van toepassing bij geluidgevoelige locaties, als onevenredig ingrijpende maatregelen aan de gevel nodig zouden zijn of als de eigenaar van het gebouw weigert mee te werken. Dat laat onverlet dat ook in deze gevallen het geluidniveau aanvaardbaar moet zijn.

Ook kan het zijn dat de dosismaat van de standaardwaarden niet past bij de activiteit. Zo zou bijvoorbeeld voor een activiteit die vooral laagfrequent geluid emitteert een normering in dB(C) beter passend kunnen zijn dan de standaardwaarden die in dB(A) zijn uitgedrukt. In een dergelijk geval kan het bevoegde bestuursorgaan kiezen voor een andere waarde om te voldoen aan de norm dat het geluidniveau aanvaardbaar is. Onder het oude recht bestond die mogelijkheid ook al bij het stellen van maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften. Die mogelijkheden blijven er overigens in het nieuwe stelsel, zoals beschreven in de sectie ‘omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit en maatwerkvoorschriften’. Anders dan voorheen kunnen dergelijke regels ook vooraf voor een bepaald type activiteiten worden vastgesteld.

Twee mogelijke aanvullende regelingen worden expliciet in het besluit genoemd. Ten eerste de mogelijkheid om aanvullend op de standaardwaarden ook een waarde op te nemen voor piekgeluiden (L_{Amax}) gedurende de dagperiode. Ten tweede een regeling voor in het omgevingsplan aangewezen festiviteiten (zoals bevrijdingsfestivals op 5 mei) en andere festiviteiten gedurende maximaal twaalf etmalen. De gemeente kan daarmee bepalen dat de standaardwaarden en de grenswaarden voor in- en aanpandige gebouwen niet gelden tijdens festiviteiten en daarmee de bestaande regeling uit het Activiteitenbesluit milieubeheer continueren.

Het besluit biedt ook de mogelijkheid om geen getalsmatige geluidnormen in de gebruiksregels van het omgevingsplan op te nemen. Dat kan een aanvulling zijn op de waarden, maar kan ook toegepast worden in de plaats van waarden. Dat laatste kan bijvoorbeeld nuttig zijn als het omgevingsplan

activiteiten toelaat die niet dagelijks of continu geluid produceren. Verwacht mag worden dat gemeenten tot het oordeel zullen komen dat waarden voor de geluidimmissie per (deel van het) etmaal niet passen bij deze activiteiten, ook met het oog op de handhaafbaarheid van dergelijke waarden. Aan de regel dat het omgevingsplan erin voorziet dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties aanvaardbaar is kan een gemeente voor dergelijke activiteiten bijvoorbeeld voldoen door het stellen van gebruiksregels. Enkele voorbeelden daarvan zijn:

- Een detailhandelslocatie waar alleen het laden en lossen van vrachtwagens noemenswaardige geluidoverlast kan geven. Het is goed denkbaar dat de hinder afdoende kan worden weggenomen met behulp van bijvoorbeeld venstertijden voor het laden en lossen en/of eventueel (gedrags)voorschriften zoals het uitzetten van de motor tijdens laden en lossen of het alleen mogen gebruiken van stille voertuigen voor de bevoorrading. Zijn er ook continue geluiden, zoals die van koelinstallaties, dan kan een combinatie van regels met waarden nuttig zijn.
- Landbouwgronden, bossen en andere groengebieden waar slechts enkele malen werkzaamheden verricht worden, soms ook gedurende de nacht, waarbij de geluidbronnen zich steeds verplaatsen. Het reguleren van vast opgestelde installaties met waarden voor de geluidimmissie kan daarbij wel wenselijk zijn.
- Treinstations, waar vooral het omroepen van berichten relevant is, omdat het geluid van het spoorverkeer buiten de reikwijdte van het omgevingsplan valt. Dit kan gemotiveerd worden met het maatschappelijke belang van het spoorverkeer (zie ook paragraaf 8.2.1 van deze toelichting).
- Godsdienstige activiteiten, zoals het oproepen het bijwonen van bijeenkomsten of tot gebed.
- Traditioneel schieten.
- Locaties waar oversterkte muziek geoefend of uitgevoerd wordt.

Een andere mogelijke toepassing van deze flexibiliteitsbepaling is een overgangsregeling voor geluidgevoelige gebouwen en die nog niet gerealiseerd zijn. De gemeente kan dan waarden opnemen die pas van toepassing zijn op het moment dat de bijvoorbeeld woonbebouwing feitelijk aanwezig is.

Als de bestuurlijke afweging voor de locatie heeft geleid tot de conclusie dat activiteiten anders gereguleerd moeten worden dan met de standaardwaarden, worden alternatieve waarden of regels in het omgevingsplan opgenomen. Ook die normen gelden voor individuele activiteiten.

Cumulatie

Artikel 5.58 roept de vraag op hoe een gemeente kan en moet omgaan met cumulatie. De hoofdregel ziet immers op ‘activiteiten’ en de standaardwaarden zien op het geluid van een ‘activiteit’. Het is mogelijk dat op een bepaalde locatie meerdere activiteiten, die op zichzelf aan de standaardwaarden voldoen, door cumulatie leiden tot een situatie waarin de vraag opkomt of er nog sprake is van een aanvaardbaar geluidniveau op een geluidgevoelig gebouw of geluidgevoelige locatie.

De regel om ‘rekening te houden’ met het geluid van activiteiten behelst een opdracht om cumulatie, waar mogelijk, te voorkomen. Bij bedrijventerreinen kan bijvoorbeeld de immissie op omliggende geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties beperkt gehouden worden door aan de rand van het bedrijventerrein relatief lichte activiteiten toe te laten en alleen in het hart meer hinderlijke activiteiten. In paragraaf 3.3 van deze toelichting wordt hier nader op ingegaan. Specifiek om cumulatie op bedrijventerreinen te kunnen beheersen is in dit besluit de mogelijkheid opgenomen om de geluidwaarden te laten gelden op een kortere afstand van de activiteit dan de plaats de gevel van het dichtstbijzijnde geluidgevoelige gebouw of de begrenzing van de dichtstbijzijnde geluidgevoelige locatie.

Situaties waarin cumulatie toch optreedt zijn nagenoeg altijd bekend bij de gemeente. Het is dan aan de gemeente om een beleidsmatige aanpak te formuleren voor de overbelasting. Daarbij heeft een gemeente grote beoordelingsvrijheid. Er is voor gemeenten niet één juiste oplossing om cumulatie te regelen. De aanpak is afhankelijk van factoren als het type emissies, het aantal blootgestelden, het aantal bronnen, het type bronnen enzovoort.

Een mogelijke maatregel is het opnemen van een lagere waarde voor de geluidimmissie dan de standaardwaarde, opdat de cumulatieve immissie aanvaardbaar blijft, of het opnemen van gebruiksregels. Maar een gemeente kan ook andersoortige maatregelen treffen, bijvoorbeeld afspraken maken met de betrokken bedrijven en burgers, ontwikkelingen realiseren die de overbelasting terugdringen of maatwerkvoorschriften stellen.

Als de opgave zich niet laat oplossen met enkele gerichte waarden voor de immissies, regels over de emissies of maatwerkvoorschriften zou een gemeente ook een intensievere benadering kunnen kiezen. Zo zou de gemeenteraad een omgevingswaarde kunnen vaststellen voor het geluidniveau op een bepaald deel van het grondgebied. Als daar niet aan voldaan wordt of dreigt niet aan voldaan te

worden, is het college van burgemeester en wethouders vervolgens verplicht een programma op te stellen en maatregelen als de bovengenoemde voor te stellen.

De voorziene Aanvullingswet geluid biedt overigens nog ander instrumentarium voor een intensieve benadering. Voor industrieterreinen waar zogenoemde 'grote lawaaimakers' gevestigd zijn of kunnen worden, zullen gemeenten geluidproductieplafonds moeten vaststellen. Geluidproductieplafonds begrenzen de geluidruimte voor een industrieterrein als geheel, dus niet per bedrijf of activiteit. Voorzien is verder dat gemeenten bevoegd zullen zijn om ook voor andere (bedrijven)terreinen die geluidhinder kunnen veroorzaken geluidproductieplafonds vast te stellen. De naleving van de gestelde geluidproductieplafonds zal gewaarborgd worden via monitoring en verslaglegging.

Omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit en maatwerkvoorschriften

De gebruiksregels in het omgevingsplan voor de geluidbelasting, behorende bij een functie die geluidproducerende activiteiten mogelijk maakt, worden in acht genomen door degene die de activiteit verricht. De ruimtelijke afweging heeft immers al eerder plaatsgevonden; bij de invulling en uitvoering ervan is niet nogmaals sprake van bestuurlijke afwegingsruimte. Mocht in een concreet geval blijken dat een bedrijf uiteindelijk toch niet goed uit de voeten kan met de vastgelegde gebruiksregels, dan kan dat specifieke bedrijf eventueel een vergunning voor het afwijken van het omgevingsplan aanvragen. Het college van burgmeester en wethouders zal dan beoordelen of het geluidniveau nog steeds aanvaardbaar is. Op het verlenen van zo'n vergunning zullen de bovenbeschreven instructieregels van overeenkomstige toepassing zijn.

Ook zou de gemeente er zelf voor kunnen kiezen om de mogelijkheid van maatwerkvoorschriften uit artikel 4.5 van de wet van toepassing te verklaren op de geluidregels in het omgevingsplan. Voor het verlenen van aanvullende geluidruimte biedt dit materieel dezelfde mogelijkheden als de vergunningverlening voor een afwijkactiviteit; het maatwerkvoorschrift moet ook voldoen aan de instructieregels van dit besluit. Met een maatwerkvoorschrift kunnen echter ook aanvullende voorschriften gesteld worden als bij een activiteit onverwacht geluidbelasting optreedt die voldoet aan de gestelde immisiewaarden of regels, maar in de omgeving niet als aanvaardbaar wordt beschouwd.

Omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

Met de in het omgevingsplan opgenomen immissienormen wordt rekening gehouden bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, zoals beschreven in paragraaf 11.6.1.3 van deze toelichting onder 'Significante milieuverontreiniging'.

Verder zijn de instructieregels die geen flexibiliteit kennen ook van toepassing verklaard als beoordelingsregel voor de milieubelastende activiteit of instructieregel over de in de vergunning op te nemen voorschriften. Dit waarborgt enerzijds dat met een vergunning geen geluidemissies worden toegestaan die langs de weg van het omgevingsplan niet toelaatbaar zijn en anderzijds dat de beperkingen aan de bestuurlijke afwegingsruimte ook doorklinken bij de vergunningverlening.

Geluidsoorten die niet met waarden gereguleerd worden

In enkele gevallen geldt wel de hoofdregel dat de geluidbelasting aanvaardbaar moet zijn, maar worden geen waarden gesteld:
- onversterkt menselijk stemgeluid;
- geluid van de spoedeisende inzet van voertuigen voor hulpverlening of van traumahelikopters.

Bij de vraag of het geluidniveau op een bepaalde locatie aanvaardbaar is, wordt wel rekening gehouden met dergelijk geluid. Voor onversterkt menselijk stemgeluid zijn kwantitatieve waarden in het algemeen minder geschikt. Om erin te voorzien dat het geluid op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties aanvaardbaar is, kan de gemeente dit geluid wel reguleren op andere wijze, bijvoorbeeld door gebruiksregels op te nemen in het omgevingsplan.

Het belang om steeds snel op actuele (nood)situaties te kunnen inspelen is zo groot dat het niet wordt toegestaan om de inzet van voertuigen voor hulpverlening of van traumahelikopters te reguleren, noch met waarden, noch met regels. Wel betekent artikel 5.58 dat vooraf afgewogen wordt of een brandweerkazerne of een ziekenhuis in de nabijheid van woningen gevestigd kan worden – of andersom: dat woningen in de nabijheid van dergelijke voorzieningen toegelaten kunnen worden.

Bijzondere activiteiten

Voor windturbines, buitenschietbanen en kleiduivenbanen zijn in dit besluit de specifieke geluidnormen uit het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer overgenomen. Gezien de aard van deze

geluidbronnen wordt een andere dosismaat gehanteerd dan de dB(A). Ook hiervoor geldt de instructieregel om deze geluidimmissienormen op te nemen in het omgevingsplan zodat deze regels gaan gelden voor wie deze activiteiten uitvoert en bescherming geboden wordt bij geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Ook hier geldt dat het omgevingsplan andere immissienormen kan stellen dan die welke in dit besluit zijn gesteld. Dat geldt echter niet voor militaire schietbanen. Voor windturbines in de mogelijkheid om andere normen te stellen geclausuleerd gezien het nationale belang van deze voorzieningen.

Spoorwegemplacementen zijn in de spoorwegwetgeving onderdeel van het hoofdspoor. Voor de toepassing van de Wet milieubeheer, zoals voor geluid en externe veiligheid, waren emplacementen 'inrichtingen' en vielen zij onder andere geluidregels dan het doorgaande spoor. Onderzocht wordt nog welke instructieregels het meest passend zijn met het oog op bescherming van de gezondheid in de omgeving van emplacementen tegen geluid. Omdat verwacht wordt dat de algemene instructieregels voor het geluid van activiteiten in subparagraaf 5.1.4.2.2 van dit besluit hiervoor niet toereikend zullen zijn, is in subparagraaf 5.1.4.2.3 over bijzondere activiteiten een artikel gereserveerd voor dit onderwerp. Ook moeten de in dat artikel op te nemen instructieregels zorgvuldig worden afgestemd op de regels die in het voorziene Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet zullen worden opgenomen over geluid afkomstig van doorgaande sporen.

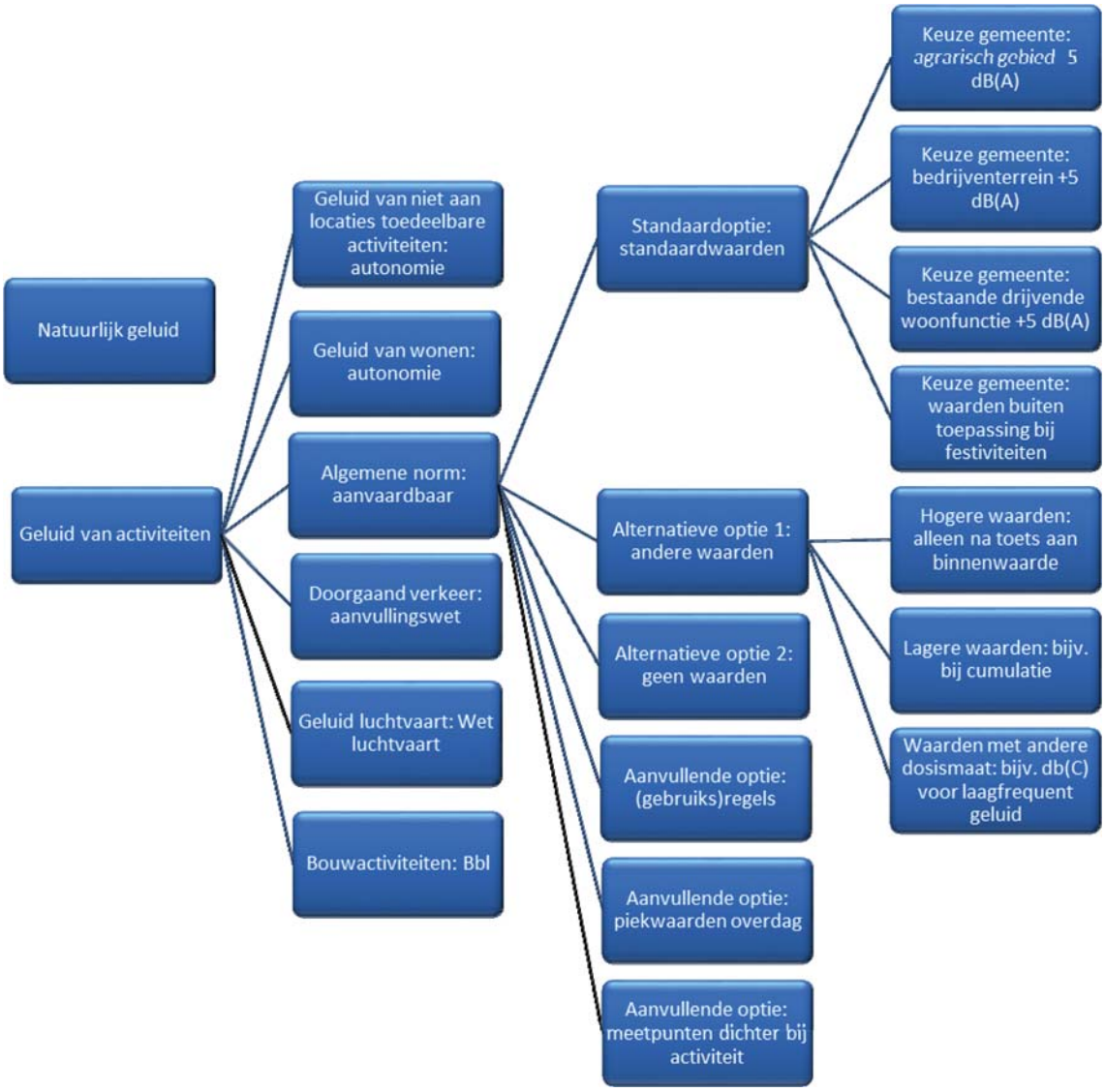
Verkorte en schematische weergave

De boven beschreven mogelijkheden zijn hierna samengevat en in figuur 8.5 schematisch weergegeven.

Ter invulling van de norm 'aanvaardbaar' moet de gemeente een keuze maken uit de opties die het besluit biedt. Als standaardoptie worden standaardwaarden aangeboden, maar de gemeente kan gemotiveerd kiezen uit twee alternatieve opties en drie aanvullende opties. Vooral – maar niet alleen – bij de optie 'geen waarden' kan gebruik gemaakt worden van de optie tot het stellen van (gebruiks)regels over activiteiten in plaats van immissiewaarden.

De standaardwaarden kunnen voor bijzondere locaties verlaagd of verhoogd worden. Voor de geluidimmissie door activiteiten op bestaande drijvende woonfuncties gelden verhoogde standaardwaarden. De standaardwaarden kunnen buiten toepassing worden verklaard op dagen of dagdelen waarop er festiviteiten zijn.

Voor de volgende specifieke bouwwerken, locaties en activiteiten geldt een uitzondering op de hoofdregel:
- korter dan tien jaar toegelaten bouwwerken of locaties: geen waarden of regels vereist;
- functioneel verbonden bouwwerken of locaties: geen waarden, eventueel wel regels;
- voorheen functioneel verbonden bouwwerken of locaties, als aangewezen: geen waarden, eventueel wel regels;
- militaire terreinen: geen lagere waarden;
- windturbines, buitenschietbanen en kleiduivenbanen: verplichte waarde met andere dosismaat en bijzondere flexibiliteitsbepalingen;
- menselijk stemgeluid: alleen (gebruiks)regels toegestaan, geen immissiewaarden;
- hulpvoertuigen: geen waarden of regels (echter geluidniveau moet wel aanvaardbaar zijn, door evenwichtige functietoedeling).



Figuur 8.5. Schematische weergave van de hoofdlijnen van de geluidregels. Uitzonderingen voor specifieke bouwwerken, locaties en activiteiten zijn hier omwille van het overzicht weggelaten.

8.1.6.3 Trillingen

De wens om regels te stellen voor trillingen vanwege activiteiten

Net als geluid kunnen trillingen een nadelige invloed hebben op de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Trillingen kunnen een negatieve invloed hebben op het welzijn, zoals hinder en slaapverstoring, en kunnen ook materiële schade aan gebouwen en andere zaken veroorzaken.

Trillingen ontstaan doordat een bron (bijvoorbeeld een machine), eventueel via een gebouw, een kracht uitoefent op de bodem. Net als bij geluid kunnen trillingen beschreven worden in de trits ‘bron – overdracht – ontvanger’. Anders dan bij geluid vindt de overdracht van trillingen echter niet plaats via de lucht, maar via vaste materie (bodem, vloeren, wanden). De trilling plant zich voort in de bodem en hoewel de sterkte in het algemeen afneemt naarmate de afstand tot de bron groter wordt, kan deze elders hinder of zelfs schade opleveren. Overigens komt het nogal eens voor dat wat door bewoners als trilling wordt ervaren, in werkelijkheid laagfrequent geluid is dat via de lucht wordt overgedragen. Hiervoor gelden deze regels niet: laagfrequent geluid valt onder de instructieregels voor geluid in paragraaf 5.1.4.2 van dit besluit.

Onder het voormalige recht vond de beoordeling van trillingen haar grondslag in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, waarin de zorg voor een goede ruimtelijke ordening was voorgeschreven.

Mogelijke trillinghinder moest worden betrokken in de beoordeling bij de toedeling van bestemmingen en de regels die met het oog daarop werden gesteld. Daarbij was de richtlijn *Meet- en beoordelingsrichtlijnen voor trillingen* van de Stichting Bouwresearch (SBR) een belangrijke tool. Deze richtlijn bestaat uit drie delen: schade aan gebouwen (deel A), hinder voor personen in gebouwen (deel B) en storing aan apparatuur (deel C). Daarnaast kende afdeling 2.9 van het Activiteitenbesluit milieubeheer al regels voor trillinghinder, die eveneens gebaseerd waren op deel B van de SBR-richtlijn.

Toepassingsbereik

Het toepassingsbereik van de regels over trillingen is grotendeels gelijk aan dat van dat voor geluid. De aanwijziging van 'trillinggevoelige gebouwen' is gelijk aan die voor geluidgevoelige gebouwen. Dat is conform het voorheen bestaande recht. Ook conform het bestaande recht is dat de regels over trillingen alleen gelden voor gebouwen en niet voor locaties. Veel van wat in paragraaf 8.1.6.2 is beschreven over de werkwijze bij geluid is ook van toepassing op trillingen en wordt hier kortheidshalve niet herhaald.

De regels betreffen de immissie van trillingen in trillinggevoelige ruimten door activiteiten. Het zijn dezelfde als de voorheen geldende immissieregels die zijn vastgelegd in deel B *Hinder voor personen in gebouwen* van de SBR-richtlijn en die in afdeling 2.9 van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing waren verklaard.

Trillingen kunnen ook leiden tot verstoring van activiteiten, vooral die waarbij een grote mate van nauwkeurigheid vereist is, zoals in de fijnmechanische industrie, of waarbij trillingsgevoelige apparatuur gebruikt wordt, bijvoorbeeld in meetinstituten, laboratoria of computercentra. De regels in dit besluit zijn echter niet bedoeld om te voorkomen dat de werking van machines en apparaten die bijzonder gevoelig zijn voor trillingen, wordt verstoord. Dat belang kan zeker aan de orde zijn bij het vaststellen van een omgevingsplan, maar gegeven het subsidiariteitsbeginsel zal het Rijk hierover geen instructieregels stellen. Als bepaalde activiteiten leiden tot trillingen die leiden tot schade of storingen aan apparatuur kan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wel vereisen dat voldoende afstand gehouden wordt tussen die activiteiten en de functies die er de gevolgen van ondervinden. Ook zou dit aanleiding kunnen zijn voor regels over de activiteiten.

Hoofdregel: aanvaardbaar

De instructieregels voor trillingen gelden bij de toedeling van functies die activiteiten en/of trillinggevoelige gebouwen in elkaars nabijheid mogelijk maken. De regels vragen van de gemeente om rekening te houden met trillingen en vervolgens met regels of waarden in het omgevingsplan te waarborgen dat de trillingen van een activiteit in een trillinggevoelige ruimten aanvaardbaar zijn.

Het uitgangspunt bij trillinghinder is primair dat continue trillingen niet voelbaar mogen zijn. Continue trillingen worden doorgaans veroorzaakt door stationaire installaties zoals compressoren of koelmachines en stans- en ponsactiviteiten. Ook kan trillinghinder veroorzaakt worden door het aan- en afrijden van vrachtwagens en andere transportmiddelen. Die trillingen treden niet continue op maar komen wel herhaald voor. Daarvoor gelden ruimere normen.

Standaardwaarden

Als het omgevingsplan activiteiten in de nabijheid van trillinggevoelige gebouwen mogelijk maakt, moet het omgevingsplan in beginsel bepalen dat de belasting door trilling veroorzaakt door de activiteit zo wordt uitgevoerd dat de belasting door continue trillingen in trillinggevoelige ruimten niet meer bedraagt dan de standaardwaarden die in dit besluit zijn opgenomen.

De trillingnormen hebben uitsluitend betrekking op trillingen die van buiten het te beoordelen gebouw komen. Dat houdt in dat het gaat om trillingen die uitsluitend via de ondergrond en de funderingen gemeten kunnen worden op vloeren van trillinggevoelige ruimten. Trilling wordt beoordeeld aan de hand van het maximaal optredende trillingsniveau en het gemiddeld trillingsniveau. Dat is vergelijkbaar met respectievelijk het maximale geluidniveau en het langtijd gemiddeld geluidniveau. De standaard- en grenswaarden voor trillingsniveaus zijn ontleend aan het hierboven genoemde onderdeel B *Hinder voor personen in gebouwen* van de SBR-richtlijn.

De standaard trillingnorm is in het algemeen toereikend om voor de meeste situaties te voorzien in een evenwichtige belangenafweging en in passende regels voor trillingen door activiteiten.

Afwijken van de standaardwaarden

Als de bestuurlijke afweging leidt tot de conclusie dat activiteiten minder trillingen mogen veroorzaken

dan in dit besluit is opgenomen, kunnen in het omgevingsplan strengere trillingwaarden worden opgenomen voor bepaalde locaties of voor een of meer activiteiten. En waar de bestuurlijke afweging heeft geleid tot de conclusie dat een hogere belasting door trillingen acceptabel is, kunnen hogere waarden worden opgenomen. Dat kan echter alleen op bedrijventerreinen en tot maximaal de grenswaarden. Deze bedragen 1,8 maal de standaardwaarden. Ook hierbij is aangesloten bij de voornoemde SBR-richtlijn. Verder biedt het besluit de mogelijkheid om trillingen die bij inwerkingtreding rechtmatig waren opgenomen in vergunningen te continueren (voor geluid is een dergelijke regeling niet opgenomen, omdat de binnenwaarden al van toepassing waren bij inwerkingtreding van dit besluit).

Afwijken bij zwaarwegende economische of andere maatschappelijke belangen

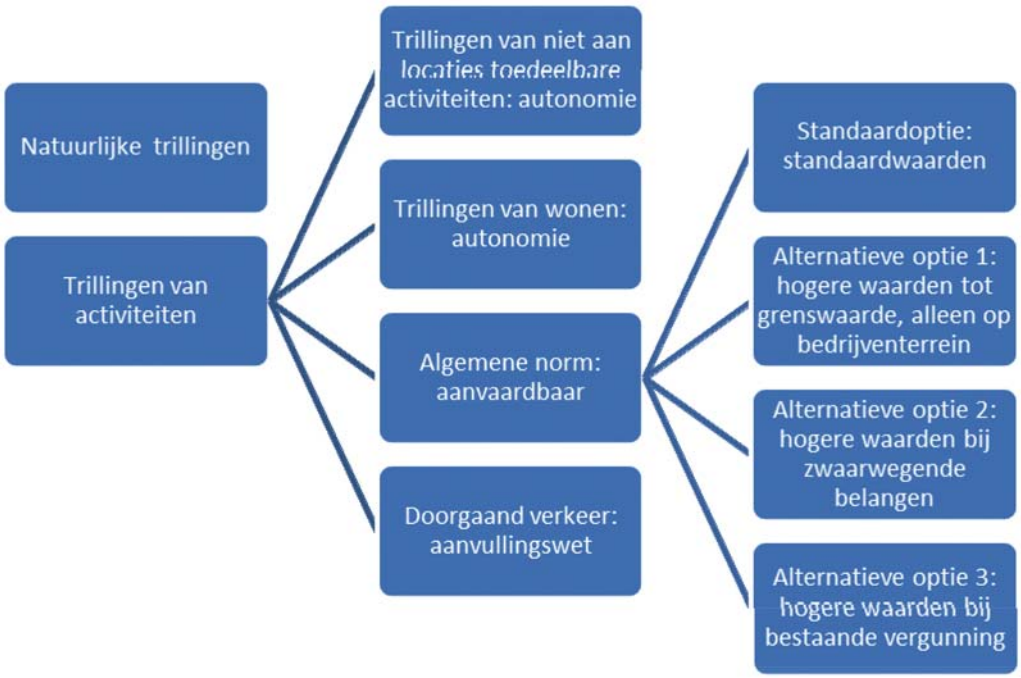
Als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen kan de gemeenteraad bij de toedeling van functies aan locaties voor een daarbij vast te stellen periode of voor onbepaalde tijd andere trillingssterkten vaststellen, waarbij de landelijk geldende grenswaarden worden overschreden. Die andere waarden worden dan in het omgevingsplan opgenomen. Een dergelijk besluit is vergelijkbaar met het zogenoemde stap-3-besluit uit de voormalige Interimwet stad-en-milieubenadering. Het spreekt vanzelf dat het gebruik van deze bevoegdheid een extra motivering vergt. Hierop is nader ingegaan in paragraaf 8.1.3 in de sectie ‘Afwegingskader afwijken van basisbeschermingsniveau (grenswaarden) als zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen’.

Verkorte en schematische weergave

De boven beschreven mogelijkheden zijn hieronder samengevat en in figuur 8.6 schematisch weergegeven.

Ter invulling van de norm ‘aanvaardbaar’ moet de gemeente een keuze maken uit de opties die het besluit biedt. Als standaardoptie worden trillingwaarden aangeboden, maar de gemeente kan gemotiveerd kiezen uit drie alternatieve opties.

Voor de volgende specifieke bouwwerken, locaties en activiteiten geldt een uitzondering op de hoofdregel:
- korter dan tien jaar toegelaten bouwwerken: geen waarden of regels vereist;
- functioneel verbonden bouwwerken: geen waarden, eventueel wel regels;
- voorheen functioneel verbonden bouwwerken, als aangewezen: geen waarden, eventueel wel regels.



Figuur 8.6. Schematische weergave van de hoofdlijnen van de regels voor trillingen. Uitzonderingen voor specifieke bouwwerken en activiteiten zijn hier omwille van het overzicht weggelaten.

8.1.6.4 Geluid rond luchthavens

Instructieregels met het oog op bescherming van de gezondheid in de omgeving van luchthavens tegen geluid zullen naar huidig inzicht worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

8.1.6.5 Bodemkwaliteit

Instructieregels met het oog op bescherming van de gezondheid tegen verontreinigingen in de bodem zullen naar verwachting worden opgenomen in het Aanvullingbesluit bodem Omgevingswet.

8.1.6.6 Geur

Geurbelasting en geurbeleid

De meeste geurstoffen zijn al te ruiken bij heel lage hoeveelheden. Veel geurstoffen zijn op zichzelf niet schadelijk voor de gezondheid. Wel kunnen geuren verschillende nadelige effecten oproepen, zoals (ernstige) hinder, en ze kunnen het algemene dagelijkse leven beïnvloeden. Blootstelling aan geur, zeker bij herhaling, kan ook stressgerelateerde gezondheidseffecten oproepen, waarbij te denken is aan hoofdpijn, duizeligheid, misselijkheid en vermoeidheid.[125]

Er bestaan geen algemeen wetenschappelijk geaccepteerde gezondheidskundige normen voor geur. Daardoor is het niet eenvoudig om te bepalen hoeveel geur vanuit gezondheidskundig oogpunt aanvaardbaar is: er zijn op dit moment geen objectieve gezondheidskundige normen vast te stellen die aangeven wat het basisbeschermingsniveau zou moeten zijn. Een situatie wordt gezondheidskundig als goed beschouwd, als er geen of geen ernstige hinder is. Onder geurbelasting (of 'immissie') wordt verstaan de concentratie van geur in de lucht. De concentratie kan gemeten of berekend worden. De afstand tussen geuremitterende activiteiten en geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties is daarbij van grote invloed. In het algemeen wordt geurhinder voor de mensen die gebruik maken van geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties voornamelijk veroorzaakt door vier te onderscheiden bronsoorten:

- activiteiten van bedrijven (bijvoorbeeld industrie, horeca, afvalwaterzuivering of veehouderijen);
- wonen (bijvoorbeeld houtstook of barbecue);
- weg-, vlieg- en waterverkeer;
- overige activiteiten (bijvoorbeeld riool of bodemsanering).

Bij de toedeling van functies aan locaties in een omgevingsplan speelt de geurbelasting een rol bij verschillende situaties:

- de toedeling van functies die geuremitterende activiteiten mogelijk maken in de nabijheid van (bestaande of geplande) geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties;
- de toedeling van functies die geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties mogelijk maken in de nabijheid van (bestaande of geplande) geuremitterende activiteiten.

Gemeenten hebben in de lijn van voorheen bestaande wet- en regelgeving een grote mate van eigen verantwoordelijkheid om een geurbeleid te voeren en om te bepalen wat het aanvaardbare niveau van geurbelasting op geurgevoelige gebouwen of locaties is. Voor de inhoud en vormgeving van het geurbelastingbeleid zal de gemeente zich een beeld moeten vormen van de aard, omvang en waardering van de geurconcentraties en de mate van hinder die mensen ervaren. De waardering van de geurhinder staat bekend als de 'hedonische waarde'. De geur van gebakken brood wordt doorgaans als minder hinderlijk ervaren dan de geur van een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Er zijn uiteenlopende methoden om geurbelasting vast te stellen. De Nederlands Technische Afspraak *(NTA) 9065 meten en rekenen geur* geeft een overzicht van kwalitatieve en kwantitatieve meet- en berekeningsmethoden.

De gemeente kan voor soorten van geuren of soorten van bedrijven in het omgevingsplan geurbelastingnormen vaststellen. Hierbij is ook een differentiatie naar gebieden mogelijk. Zo kan voor een woonwijk een ander geurbelastingbeleid gevoerd worden dan voor een industrieterrein of havengebied of onderscheid gemaakt worden tussen locaties binnen en buiten het stedelijke gebied.

Toepassingsbereik: activiteiten

De instructieregels zien op de regels in het omgevingsplan die zorgen voor de toedeling van functies die geurbelastende activiteiten en/of geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties in elkaars nabijheid mogelijk maken. Geur van activiteiten die niet via de functietoedeling gereguleerd kunnen

[125] Zie ook het RIVM Rapport 2015-0106 'Geur en gezondheid: GGD-richtlijn medische milieukunde'.

worden valt dus buiten de reikwijdte van de instructieregels. Een voorbeeld is de inzameling van huishoudelijke afvalstoffen tussen de woning en het afvaloverslagstation.

De instructieregel ziet niet op de geur afkomstig van wonen. Dit wordt net als onder het voorheen geldende recht overgelaten aan het eigen inzicht van de gemeente. De gemeente kan uit eigen beweging wel regels stellen in het omgevingsplan over de geurbelasting van activiteiten in of bij de woning. De instructieregels gaan wel over de geur van een bedrijf dat vanuit een woning wordt uitgevoerd, of over hobbymatige activiteiten als die het niveau overstijgen dat tot woongedrag behoort. Dit kan alleen in concreto worden beoordeeld aan de hand van alle feiten van het geval.

Subparagraaf 5.1.4.5.1 van dit besluit bevat de algemene instructieregel over de geurbelasting. Deze dient ter opvolging van de algemene regel in artikel 2.7a van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

In lijn met de voorheen bestaande regelgeving normeert het Rijk alleen de geuremissie van drie typen geurbronnen: zuiveringtechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren en enkele andere agrarische activiteiten. Deze activiteiten zijn geregeld in de subparagrafen 5.1.4.5.2, 5.1.4.5.3 en 5.1.4.5.4 van dit besluit. Voor deze geurbronnen golden al specifieke regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij. De redenen die er in de afgelopen decennia zijn geweest voor normering op nationaal niveau gelden nog steeds. Gegeven de verbeterdoelen van de stelselherziening wordt waar mogelijk meer decentrale afwegingsruimte geboden. De regelgeving is qua normniveau neutraal overgenomen, maar wel aangepast aan het nieuwe stelsel en begrippenkader. Voor deze drie typen geurbronnen wordt concreet aangegeven op welke wijze voor daarbij beschreven situaties wordt voldaan aan de algemene instructieregel om rekening te houden met de geurbelasting. Hiertoe wordt aangegeven welke geurbelasting aanvaardbaar geacht wordt of welke afstand tussen geuremitterende activiteit en geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie geacht wordt een voldoende bescherming te bieden tegen geur.

In juni 2017 heeft het kabinet een advies over evaluatie van de regelgeving over geurhinder van de veehouderij aan de Tweede Kamer gezonden[126]. Omdat de politieke conclusies over dit advies niet getrokken konden worden voordat dit besluit inhoudelijk was afgerond, is daar in dit besluit geen rekening mee gehouden. Als nadere besluitvorming over de uitkomsten van de evaluatie daartoe aanleiding geeft, kan dit besluit via een later wijzigingsbesluit gewijzigd worden.

Voor andere geurbronsoorten, bijvoorbeeld petrochemie, koffiebranderijen, suikerraffinage, grasdroogbedrijven, bestonden geen generieke immissienormen of te hanteren afstanden. In dit besluit worden deze ook niet gesteld. Wel zal bij vaststellen van een omgevingsplan – ter uitvoering van de algemene instructieregel over geur in artikel 5.88 – rekening gehouden moeten worden met de geurbelasting als gevolg van dergelijke activiteiten op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties en zal de geurbelasting van die activiteiten aanvaardbaar moeten zijn.

Toepassingsbereik: geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties

In het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij waren drie elementen bepalend voor de mate van bescherming van voor geurbelasting gevoelige gebouwen en locaties: de begrippen geurgevoelig object, bebouwde kom en concentratiegebied.

De instructieregels over geur in dit besluit hebben betrekking op de geurbelasting op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. Hiermee worden ten opzichte van de voorheen geldende regelgeving nieuwe begrippen gehanteerd. Het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij hanteerden het begrip geurgevoelig object. Dit begrip heeft geleid tot veel jurisprudentie. Daarnaast leeft er een brede wens tot harmonisatie van begrippen.

Daarom is gekozen voor een nieuwe omschrijving van deze begrippen. De instructieregels vereisen in ieder geval bescherming van dezelfde gebouwen en locaties die bij geluid en trillingen beschermd zijn. Daarnaast kan de gemeente zelf bepalen welke gebouwen en locaties zij ook als geurgevoelig aanwijst. Door die nieuwe omschrijving ontstaan verschillen ten opzichte van de voorheen geldende regelgeving. Zo wordt een gebouw waarin een horecabedrijf is gevestigd (bijvoorbeeld een hotel of snackbar), een kantoor, een museum in het buitengebied waar permanent iemand in de receptie aanwezig is, een penitentiaire inrichting, een justitiële jeugdinrichting, of een TBS-kliniek niet langer verplicht als een geurgevoelig gebouw aangemerkt. De gemeente kan daar echter zelf wel voor blijven kiezen. Daarmee kan een meer op de lokale situatie afgestemde bescherming tegen geur gerealiseerd worden. Op dit punt is dus een belangrijke verruiming van de afwegingsruimte bereikt.

[126] *Kamerstukken II* 2016/17, 29 383, nr. 282.

Nieuw ten opzichte van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij is dat de waarden en afstanden niet gelden voor een geurgevoelig gebouw dat of geurgevoelige locatie die voor een periode van minder dan tien jaar is toegelaten. Deze werkwijze is ontleend aan die voor geluid. Voor een toelichting wordt verwezen naar de sectie 'toepassingsbereik: geluidgevoelige gebouwen en locaties' in paragraaf 8.1.6.2. Naar die sectie wordt ook verwezen voor een toelichting op de regels over functioneel verbonden gebouwen.

Begrip: bebouwingscontour

De voorheen bestaande regelgeving hanteerde een onderscheid in mate van bescherming tegen de geurbelasting door veehouderijen, zuiveringstechnische werken en andere agrarische activiteiten tussen binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom. De aanwezigheid van, gemiddeld, een groot aantal geurgevoelige gebouwen die aan een gebied overwegend een woon- of verblijffunctie verleent, rechtvaardigt een relatief hoog beschermingsniveau. Die lijn wordt in dit besluit – met behulp van een nieuw begrip – gecontinueerd.

De voorheen bestaande regelgeving hanteerde een onderscheid in mate van bescherming tegen de geurbelasting door veehouderijen, zuiveringstechnische werken en andere agrarische activiteiten tussen binnen de bebouwde kom en buiten de bebouwde kom. De aanwezigheid van, gemiddeld, een groot aantal geurgevoelige gebouwen die aan een gebied overwegend een woon- of verblijffunctie verleent, rechtvaardigt een relatief hoog beschermingsniveau. Die lijn wordt in dit besluit – met behulp van een nieuw begrip – gecontinueerd.

Het begrip *bebouwde kom* was niet gedefinieerd in het Activiteitenbesluit milieubeheer of de Wet geurhinder en veehouderij. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet geurhinder en veehouderij was dat begrip omschreven als: het gebied dat door aaneengesloten bebouwing overwegend een woon- en verblijffunctie heeft en waarin veel mensen per oppervlakte-eenheid ook daadwerkelijk wonen of verblijven.[127] Bij de beoordeling of sprake was van een 'bebouwde kom' was van de aard van de omgeving de feitelijke situatie bepalend. Eventuele toekomstige woonbebouwing speelde geen rol. In een aanzienlijk aantal beroepsprocedures heeft de hoogste bestuursrechter moeten uitmaken of gemeenten aan deze wettelijke bepaling een juiste toepassing hadden gegeven. Omdat het wenselijk is om op dit punt niet alleen uniformiteit maar ook rechtszekerheid te bieden, is ervoor gekozen om het begrip 'bebouwde kom' te verlaten. De gemeente wordt met artikel 5.93 geïnstrueerd om in het omgevingsplan een zogenoemde bebouwingscontour geur vast te stellen. Dit betekent dat het gebied of die gebieden moeten worden aangewezen waar het (in vergelijking met het overig grondgebied) hogere niveau van bescherming tegen geur moet gelden. Daarbij heeft de gemeente enige flexibiliteit, maar het besluit biedt wel een basisbeschermingsniveau. De gemeente moet in ieder geval aanwijzen: 'het stedenbouwkundig samenstel van bebouwing voor wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel en horeca, en de daarbij behorende openbare of sociaal-culturele voorzieningen en infrastructuur'. Voor 'stedelijk groen aan de rand van die bebouwing en lineaire bebouwing langs wegen, waterwegen of waterkeringen' kan de gemeente zelf kan bepalen of dit wel of niet binnen de bebouwingscontour valt. De bebouwingscontour voor geur kan verschillen van die voor andere onderwerpen (dit besluit kent nog geen andere bebouwingcontouren, maar die zullen naar verwachting wel ontstaan bij de inbouw van de Wet natuurbescherming in het stelsel, omdat die wet contouren kent voor bomenkap en jacht). De flexibiliteit bij het begrenzen is nodig omdat het wenselijke beschermingsniveau voor geur aan de rand van de bebouwing en bij lineaire bebouwing afhankelijk kan zijn van de aard van de activiteiten op die locaties. Is de bebouwingscontour eenmaal vastgesteld, dan voorkomt deze dat telkens geschillen kunnen ontstaan of een woning of een daarmee vergelijkbaar gebouw wel of niet binnen een 'bebouwde kom' ligt.

Begrip: concentratiegebied

In de Wet geurhinder en veehouderij golden specifieke immissienormen voor geur door veehouderijen in concentratiegebieden. Dat onderscheid is gecontinueerd. Twee concentratiegebieden zijn op rijksniveau aangewezen. Het betreft het concentratiegebied Zuid en het concentratiegebied Oost, die bij de Meststoffenwet zijn vastgesteld. Daarnaast kunnen gemeenten net als onder de Wet geurhinder en veehouderij zelf concentratiegebieden vaststellen.

Immissienormen voor zuiveringstechnische werken

Dit besluit bevat specifieke instructieregels over de geurbelasting door zuiveringstechnische werken. De wet omschrijft een zuiveringstechnisch werk als *een werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, dat in exploitatie is bij een waterschap of gemeente, of een rechtspersoon die door het bestuur*

[127] *Kamerstukken II* 2005/06, 30 453, nr. 3, artikelsgewijze toelichting op artikel 1.

van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, inclusief het daarbij behorende transportwerk. Het zijn niet alleen rioolwaterzuiveringsinstallaties. Onder die omschrijving vallen ook de meer kleinschalige door de overheid beheerde zuiveringstechnische werken. Deze worden in het buitengebied om redenen van doelmatigheid toegepast als alternatief voor aansluiting op het openbaar vuilwaterriool.

Voor deze installaties zijn in subparagraaf 5.1.4.5.2 van dit besluit grenswaarden vastgesteld voor de geurbelasting op geurgevoelige gebouwen of locaties. De maximale immissie is uitgedrukt in geureenheden (ou_E/m^3 [*odour units* per kubieke meter lucht]) als 98-percentiel. Deze grenswaarden gelden voor nieuwe ontwikkelingen én voor bestaande situaties die al aan die grenswaarden voldoen. Voor bestaande situaties waarbij sprake is van een onder het oude recht toegestane overschrijdingssituatie is in een eerbiedigende regeling voorzien.

Immissienormen voor het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven

In dit besluit zijn ook immissienormen vastgesteld voor geurbelasting die veroorzaakt wordt door het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven. Het betreft hier dierenverblijven waarin landbouwhuisdieren worden gehouden voor de productie van vlees, eieren, melk, wol, bont of veren, of paarden voor het fokken. Een dierenverblijf is een gebouw inclusief de verharde uitloop voor het houden van landbouwhuisdieren of andere bouwwerken voor het houden van pelsdieren. Hieruit volgt dat de normering niet van toepassing is op activiteiten zonder productiedoeleinden zoals kinderboerderijen[128], maneges, volières, hondenkennels, dierentuinen en op verblijven voor dieren die gehouden worden voor natuurbeheer of beheer van de openbare ruimte, voor onderwijs of andere educatieve doeleinden en in onderzoeksinstellingen. Omdat de specifieke instructieregels hierop geen betrekking hebben, is het aan de gemeente om in het omgevingsplan op eigen wijze te voorzien in een aanvaardbare geurbelasting door deze dierenverblijven.

De immissienormen gelden niet voor het houden van alle landbouwhuisdieren in dierenverblijven. Ze gelden alleen voor het houden van landbouwhuisdieren waarvoor een zogenoemde geuremissiefactor is vastgesteld. Een geuremissiefactor is een bij ministeriële regeling vastgestelde geuremissie per dier, behorend bij een aangewezen diercategorie en huisvestingsysteem. De landbouwhuisdieren waarvoor een geuremissiefactor is vastgesteld zijn varkens, schapen, geiten, pluimvee, vlees- en fokrunderen. De huisvestingsystemen en bijbehorende emissiefactor worden bij ministeriële regeling aangewezen. De inhoud van de voorheen geldende Regeling geurhinder en veehouderij is hiermee voortgezet.

De immissienormen in dit besluit gelden voor het houden van landbouwhuisdieren waarvoor een geuremissiefactor is vastgesteld in nieuwe én bestaande dierenverblijven. Voor het houden van landbouwhuisdieren in bestaande dierenverblijven waarbij sprake is van een toegestane overschrijdingssituatie onder het oude recht voorziet dit besluit in een eerbiedigende regeling. Verder is de systematiek gecontinueerd dat in dergelijke overschrijdingssituaties het aantal landbouwhuisdieren met geuremissiefactor per diercategorie niet mag toenemen, tenzij er een geurbelastingreducerende maatregel wordt toegepast en de toegestane overschrijding van de geurbelasting gehalveerd wordt (de zogenoemde '50%-regeling'). De immissienormen gelden ook voor de besluitvorming over geurgevoelige gebouwen en locaties in de nabijheid van die activiteiten. Op die wijze wordt voorkomen dat oprukkende woningbouw, zonder dat daaraan een afweging ten grondslag ligt, de bedrijfsvoering hindert.

Afstandsnormen voor houden van landbouwhuisdieren dieren in dierenverblijven

Dit besluit bevat niet alleen immissienormen, maar ook afstandsnormen om een aanvaardbare geurbelasting te bewerkstelligen.

Voor dierenverblijven waarin dieren zijn gehuisvest waarvoor geen geuremissiefactor is vastgesteld, bevat dit besluit standaardafstanden tussen het dierenverblijf en het geurgevoelige gebouw of geurgevoelige locatie. Het betreft bijvoorbeeld dierenverblijven voor een aantal soorten rundvee (melk- en kalfkoeien, zoogkoeien en vrouwelijk jongvee, fokstieren en overig rundvee), overige landbouwhuisdieren (zoals paarden) en pelsdieren (nertsen en vossen). Omdat een geuremissiefactor ontbreekt, is het niet mogelijk een kwantitatieve norm voor de geurimmissie te stellen. Om een aanvaardbare geurbelasting voor geurgevoelige gebouwen en locaties te bewerkstelligen zijn in dit besluit voor die dierenverblijven standaard afstandsnormen vastgesteld. Voor de meeste van die dierenverblijven is dat een standaardafstand (emissiepunt-tot-gevelafstand) van 100 meter als het geurgevoelig gebouw of de geurgevoelige locatie binnen de bebouwingscontour geur ligt en 50 meter

[128] Kinderboerderijen vielen vanaf 1 januari 2016 niet meer onder paragraaf 3.5.8 van het Activiteitenbesluit.

daarbuiten. Dit is een continuering van de lijn die onder de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit milieubeheer gold.

Voor het houden van nertsen in dierenverblijven gelden standaardafstanden die gekoppeld zijn aan de omvang van het veebestand. Vanwege de aanzienlijke geurhinder kan niet worden volstaan met een minimumafstand van 50 of 100 meter. De opgenomen afstanden zijn een continuering van de regeling zoals die was vastgelegd in de Regeling geurhinder veehouderij.

Verder bevat dit besluit een minimum-afstandsnorm voor de gevel-tot-gevelafstand die geldt voor alle dierenverblijven waarvoor de instructieregels gelden. De afstand van een dierenverblijf tot een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie bedraagt ten minste 50 meter (binnen de bebouwde kom) en ten minste 25 meter (buiten de bebouwde kom). Dit is een voortzetting van de lijn die in de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit milieubeheer gold. Een zogenoemde gevel-tot-gevelafstand is vereist ter beperking van geurhinder bij regulier onderhoud, onvermijdelijke lekverliezen die zich bij mechanische ventilatie voordoen, en onvoorziene voorvallen. Bovendien is er de wens om een bepaalde minimumafstand tot een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie te garanderen.

Deze afstandsnormen gelden voor nieuw toe te laten veehouderijen én voor bestaande veehouderijen die al aan die normen voldoen. Voor bestaande situaties waarbij sprake is van een onder het oude recht toegestane kortere afstand is in een eerbiedigende regeling voorzien. De afstandsnormen gelden eveneens voor de besluitvorming over geurgevoelige gebouwen en locaties in de nabijheid van die activiteiten.

Afstandsnormen voor andere agrarische activiteiten die veelal met het houden van landbouwhuisdieren samenhangen

In het Activiteitenbesluit milieubeheer waren voor uiteenlopende activiteiten algemene rijksregels gesteld vanwege de geurbelasting die met die activiteiten samenhangt. Een aantal van die activiteiten wordt dikwijls in combinatie met het houden van landbouwhuisdieren verricht. Voor deze activiteiten golden in het Activiteitenbesluit milieubeheer afstandseisen. Zij waren gericht tot degene die de genoemde activiteiten uitvoert. In lijn met paragraaf 8.1.3 van deze toelichting zijn in dit besluit de afstandsnormen van de hierboven genoemde activiteiten als instructieregel over het omgevingsplan opgenomen. Tenzij gebruik gemaakt wordt van de hierna beschreven flexibiliteitsmogelijkheden zal het omgevingsplan ter uitvoering van deze instructieregels regels moeten bevatten die bewerkstelligen dat voldaan wordt aan de in dit besluit opgenomen afstanden tussen geurgevoelige gebouwen en locaties en de genoemde activiteiten.

Geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties: uitzonderingen op het standaardbeschermingsniveau

Niet alle gebouwen die vallen onder de omschrijving van een geurgevoelig gebouw, moeten in gelijke mate beschermd worden tegen de geurbelasting door activiteiten. Daarom zijn in dit besluit uitzonderingen gemaakt op de algemene instructieregel om rekening te houden met de geurbelasting en nuanceringen in het beschermingsniveau aangebracht. Dit betreft de volgende gevallen:

- Net als voor geur en trillingen geldt de bescherming niet voor functioneel verbonden geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties en voor aangewezen geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die voorheen functioneel verbonden waren met een activiteit. Kortheidshalve wordt hiervoor verwezen naar het onderdeel ‘toepassingsbereik: geluidgevoelige gebouwen en locaties’ in paragraaf 8.1.6.2 van deze toelichting.
- Een geurgevoelig gebouw dat deel uitmaakt van een andere in de omgeving liggende veehouderij: de immissienormen die generiek gelden voor geurgevoelige gebouwen gelden niet voor een geurgevoelig gebouw dat een functionele binding heeft met een dierenverblijf in de directe omgeving. Wel gelden voor deze gebouwen de algemene afstandsnormen: ten minste 100 meter als het geurgevoelige gebouw binnen de bebouwingscontour geur is gelegen en ten minste 50 meter buiten die contour.
- Een geurgevoelig gebouw dat voor 19 maart 2000 deel uitmaakte van een veehouderij en daarna niet meer en de woning die of geurgevoelig gebouw dat is gebouwd na 19 maart 2000 tegelijk met het geheel of gedeeltelijk buiten gebruik stellen van een veehouderij: de zogenoemde ‘19 maart 2000-woningen’ zijn woningen die na die datum zijn opgehouden deel uit te maken van een veehouderij, bijvoorbeeld omdat de veehouderij is beëindigd en de bedrijfswoning er nog staat. Voor die woningen gold op grond van de Wet geurhinder en veehouderij dat het beschermingsniveau tegen naburige veehouderijen hetzelfde is als toen zij nog een bedrijfswoning bij een veehouderij waren. Die regeling is gecontinueerd. De naburige veehouders ondervinden door deze bepaling geen beperkingen in hun activiteiten als hun buurman stopt met het houden van vee en zijn woning wel bewoond blijft. Ook voor deze woningen gelden algemene afstandsnormen: ten

minste 100 meter als het geurgevoelige gebouw binnen de bebouwingscontour geur is gelegen en ten minste 50 meter buiten die contour. Deze regeling is een voorlopige, in afwachting van de uitkomsten van de evaluatie van de Wet geurhinder en veehouderij. De regeling van de '19 maart 2000'-woningen levert met het verstrijken van de tijd steeds meer bestuurlijke lasten op omdat het steeds omslachtiger wordt te bepalen welke woningen voor of na die datum deel uitmaakten van een veehouderij. Het kabinet zal bij de standpuntbepaling over de evaluatie bezien of een verband gelegd kan worden met de regeling voor de zogenoemde plattelandswoningen en kan worden gekomen tot een uniforme benadering van voormalige bedrijfswoningen van een veehouderij.

Tot slot bepaalt dit besluit dat geurgevoelige gebouwen of locaties die ten tijde van de vergunningverlening voor een zuiveringstechnisch werk niet als geurgevoelig werden aangemerkt, maar nadien wel, niet verplicht tegen de geur door het zuiveringstechnisch werk beschermd hoeven te worden. Het staat gemeenten overigens vrij om in hun omgevingsplan toch in een beschermend regime te voorzien.

Flexibiliteit: andere immissienormen en andere afstanden voor geurbelasting in het omgevingsplan

De gemeente kan in zijn omgevingsvisie afwegen welk niveau van geurbelasting hij vanwege zuiveringstechnische werken, het houden van landbouwhuisdieren of andere agrarische activiteiten aanvaardbaar vindt. Uitgangspunt hierbij zijn de lokale beleidsdoelstellingen voor geurhinder.

In situaties waarin een andere geurbelasting wordt nagestreefd dan de standaardwaarden en -afstanden van dit besluit, kan de gemeente een andere waarde voor geurbelasting of een andere afstand hanteren. Dit besluit maakt het mogelijk dat de gemeente in het omgevingsplan kan vastleggen dat in een bepaald gebied een lagere geurbelasting wordt nagestreefd dan in de tabellen voor geur bij dit besluit is opgenomen of dat juist een hogere geurbelasting in generieke zin toelaatbaar geacht wordt. Zo zou een gemeente waar een recreatiepark met intensieve dagrecreatie is gevestigd voor die locatie een lagere waarde kunnen opnemen dan de standaardwaarde die dit besluit geeft voor locaties buiten het bebouwingscontour geur.

Deze regeling is voor het houden van landbouwhuisdieren een voortzetting van de mogelijkheden die de geurverordening van de Wet geurhinder en veehouderijen bood. Net als bij andere flexibiliteitsinstrumenten in het stelsel zal de gemeente in dit geval moeten motiveren dat met de andere immissiewaarde of andere afstand in het concrete geval een beter evenwicht tussen beschermen en benutten wordt geboden dan met de standaardwaarden en -afstanden van dit besluit.

Voor de overige agrarische activiteiten is de flexibiliteit een voortzetting van de maatwerkmogelijkheden die het Activiteitenbesluit milieubeheer bood. In lijn met de keuze in het Besluit activiteiten leefomgeving om maatwerk generiek open te stellen is dat ook voor de afstandseisen voor deze activiteiten gebeurd.

Dit besluit bevat naast standaardwaarden ook grenswaarden, die het basisbeschermingsniveau tot uitdrukking brengen. Een hogere waarde of kortere afstand dan deze grenswaarden is in beginsel niet toegestaan. Ter bescherming van geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties zijn in dit besluit grenswaarden gesteld voor de immissie van zuiveringtechnische werken, de immissie van het houden van landbouwhuisdieren met een emissiefactor en de afstand tot het houden van landbouwhuisdieren. Deze grenswaarden kunnen leiden tot een botsing van belangen als deze in de weg staan aan een beleidsmatig in hoge mate gewenste ruimtelijke ontwikkeling. Het kan ook gaan om ontwikkelingen die per saldo zouden leiden tot een hogere en duurzamere kwaliteit van de fysieke leefomgeving, maar leiden tot een slechtere omgevingskwaliteit op het aspect geur en eventueel één of enkele andere aspecten van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Ook voor dergelijke gevallen biedt het besluit afwegingsruimte. Als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen, kan de gemeenteraad in die gevallen bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan voor een daarbij vast te stellen periode of voor onbepaalde tijd een hogere immissiewaarde voor geur van zuiveringstechnische werken of het houden van landbouwhuisdieren vaststellen dan de grenswaarde of de toegelaten minimumafstand overschrijden. De hogere waarde wordt dan in het omgevingsplan opgenomen. Een dergelijk besluit is vergelijkbaar met het zogenoemde stap-3-besluit uit de voormalige Interimwet stad-en-milieubenadering. Het spreekt vanzelf dat het gebruik van deze bevoegdheid een extra motivering vergt. In paragraaf 8.1.3 is daar nader op ingegaan in de sectie 'Afwegingskader afwijken van basisbeschermingsniveau (grenswaarden) als zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen'.

Immissienormen en afstanden en de wijze waarop daaraan invulling gegeven kan worden in omgevingsplannen

Gebieden met weinig geurbelasting

In gebieden met weinig of geen geurbelasting veroorzakende activiteiten zal de gemeente kunnen volstaan met het vastleggen van standaard immissienormen of standaardafstanden tussen geurgevoelige gebouwen of locaties en de toegestane geuremitterende activiteiten. De gemeente kan ook immissienormen opnemen voor de geurbelasting op geurgevoelige gebouwen of locaties door activiteiten waarvoor dit besluit geen normen bevat, bijvoorbeeld bedrijven uit de voedingsmiddelenindustrie. Een alternatief voor dergelijke activiteiten zou zijn om een open norm op te nemen en een nader afwegingsmoment te creëren waarbij de gemeente toetst of het initiatief daaraan voldoet (zie paragraaf 3.2.4.2 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit).

Gebieden met een hoge geurbelasting

Artikel 5.88 van dit besluit vereist dat rekening gehouden wordt met de geurbelasting door activiteiten (in meervoud) op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. De standaard- en grenswaarden zien op de immissie van één activiteit op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie. Het is mogelijk dat op een bepaalde locatie meerdere activiteiten, die op zichzelf aan de standaardwaarden voldoen, door cumulatie leiden tot een situatie waarin de vraag opkomt of er nog sprake is van een acceptabel geurniveau. Dat kan bijvoorbeeld spelen in gebieden met een groot aantal veeteeltbedrijven, de zogenoemde veedichte gebieden, zoals in Gelderland en oostelijk Noord-Brabant. Maar ook bij een industrieel havengebied kan dit vraagstuk spelen, ook al stelt dit besluit voor de typerende activiteiten in een dergelijk gebied geen geurbelastingnormen.

Een kwantitatieve onderbouwing in de vorm van een modelberekening van de cumulatieve geurbelasting kan in dit soort gevallen meerwaarde hebben. Er bestaan verschillende documenten voor de berekening van gewogen en ongewogen geurcumulatie van verschillende geurtypen. Een ongewogen cumulatieve berekening geeft inzicht in het totaal aan *odour units* (ou_E) op leefniveau.

De cumulatieve geurbelasting zegt op zich niet zoveel over de mate waarin mensen die geur hinderlijk vinden. De meting daarvan kan met een geurhinderenquête. Het is daarmee ook mogelijk om een dosis-effect-relatie af te leiden voor de cumulatieve berekende geurbelasting en de cumulatieve gemeten hinder. De dosis-effect-relatie kan bruikbare informatie geven voor een bepaalde situatie. Verandert de samenstelling van de bronnen, dan is de eerder vastgestelde dosis-effect-relatie niet zonder meer bruikbaar. Voorbeelden van dit soort veranderingen zijn sanering of uitbreiding van geurbronnen. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid om voor een zwaar belast gebied aan te geven wat de ‘gebruiksruimte’ is. In paragraaf 3.3 van deze toelichting is daarop ingegaan. Dat kan bijvoorbeeld voor geur vorm krijgen door het vaststellen van referentiepunten in het omgevingsplan waarop de maximale geuremissie binnen die referentiepunten wordt vastgelegd, die niet mag worden overschreden. Dat kan per bedrijf, kavel of gebied. Dat systeem is voor de emissie van geluid al bekend onder de naam geluidverkaveling. Als van die mogelijkheid gebruik gemaakt wordt, limiteert deze het maximale ‘milieugebruik’ van die locatie, maar geeft tegelijk recht op dat gebruik, ook al start de activiteit klein en groeit deze pas in de loop van de tijd. De activiteit op een andere locatie heeft daar geen effect op, ook al ‘komt of kwam die het eerst’.

Provinciale betrokkenheid bij geurbelasting

De provincies vervullen op het bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau een verbindende en regisserende rol waar het gaat om het bereiken van de doelen van de wet. Op dit hogere schaalniveau zien de provincies erop toe dat de lokale ontwikkelingen en besluiten van afzonderlijke gemeenten op het terrein van de fysieke leefomgeving blijven passen in het grotere geheel. Vooral in situaties waarin sprake is van een gemeentegrensoverschrijdende hoge milieudruk kan het provinciaal bestuur als gebiedsregisseur een sectoroverstijgende en verbindende rol vervullen.

Veel provincies hebben regionaal geurbeleid, vooral voor geur veroorzaakt door industriële activiteiten. Ook in de regio’s met een hoge veedichtheid spelen het lokaal niveau overstijgende vraagstukken op de terreinen van onder meer regionale economie, milieu en natuur.

De Omgevingswet biedt uiteenlopende bevoegdheden aan de provincies om de regierol gestalte te geven. Zo zouden zij gebruik kunnen maken van de bevoegdheid om instructieregels te stellen ter beheersing van geurproblemen van provinciaal belang, die de gemeenten niet doelmatig en doeltreffend kunnen aanpakken. Vanzelfsprekend kunnen dergelijke regels niet strijdig zijn met de regels in dit besluit.

Verkorte en schematische weergave

De boven beschreven mogelijkheden zijn hierna samengevat en in figuur 8.7 schematisch weergegeven.

Ter invulling van de norm 'aanvaardbaar' heeft de gemeente voor de meeste activiteiten volledige beoordelingsvrijheid. Voor een beperkt aantal activiteiten moet de gemeente een keuze maken uit de opties die het besluit biedt.

Voor zuiveringtechnische werken en het houden van landbouwhuisdieren met een geuremissiefactor worden standaardwaarden voor geur toegepast, waarmee in de meeste gevallen voldaan zal worden aan de norm 'aanvaardbaar'. De gemeente kan echter gemotiveerd kiezen voor een lagere of hogere waarde om aan de norm 'aanvaardbaar' te voldoen. Een hogere waarde dan de standaardwaarde voor zuiveringtechnische werken of een hogere waarde dan de grenswaarde voor het houden van landbouwhuisdieren is alleen toegestaan als er sprake is van zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen.

Voor het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor en overige agrarische activiteiten worden standaardafstanden in acht genomen, waarmee in de meeste gevallen voldaan zal worden aan de norm 'aanvaardbaar'. De gemeente kan echter gemotiveerd afwijken van die afstanden. Bij het houden van landbouwhuisdieren is een kortere afstand dan de grenswaarde alleen toegestaan als er sprake is van zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen.

Voor de volgende specifieke bouwwerken, locaties en activiteiten geldt een uitzondering op de hoofdregel:
- korter dan tien jaar toegelaten bouwwerken of locaties: geen waarden of regels vereist;
- functioneel verbonden bouwwerken of locaties: geen waarden of afstanden, eventueel wel regels;
- voorheen functioneel verbonden bouwwerken of locaties, als aangewezen: geen waarden of afstanden, eventueel wel regels;
- voor zuiveringtechnische werken: waarden gelden niet als gebouwen of locaties ten tijde van de vergunningverlening niet geurgevoelig waren.



Figuur 8.7. Schematische weergave van de hoofdlijnen van de regels voor geur. Uitzonderingen voor specifieke bouwwerken en activiteiten zijn hier omwille van het overzicht weggelaten.

8.1.7 Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed

8.1.7.1 Algemeen

Zoals toegelicht in paragraaf 3.2.3 duidt omgevingskwaliteit op het belang van aspecten als cultureel erfgoed, architectonische kwaliteit van bouwwerken, stedenbouwkundige kwaliteit en kwaliteit van natuur en landschap. Landschappelijke of stedenbouwkundige waarden zijn een element van omgevingskwaliteit en het beschermen van die waarden is in artikel 2.1, derde lid, van de wet opgenomen als één van de oogmerken die van belang kan zijn bij de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de wet. De invulling van dit oogmerk wordt grotendeels overgelaten aan de gemeenten en provincies. Toch zijn in dit besluit enkele instructieregels te vinden die volledig of grotendeels hun grondslag hierin hebben. Deze regels staan bijeen in paragraaf 5.1.5 van dit besluit. Met het oog op het nationaal belang 'Ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten' uit de SVIR, zijn in deze paragraaf regels opgenomen voor het behoud van de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee. In de SVIR heeft het kabinet als lijn gekozen dat het Rijk een verantwoordelijkheid heeft voor het cultureel en natuurlijk UNESCO-werelderfgoed (inclusief de voorlopige lijst), kenmerkende stads- en dorpsgezichten, rijksmonumenten en cultuurhistorische waarden in of op de zeebodem. Daarnaast worden de gemeenten via een instructieregel op grond van artikel 2.28, onder a, van de wet, door het Rijk verplicht om in het omgevingsplan rekening te houden met cultureel erfgoed. Daar vallen ook cultuurlandschappen onder. De gemeenten zullen het cultureel erfgoed moeten inventariseren en

waar nodig bescherming moeten bieden via het omgevingsplan.[129] Zo kunnen ook (onderdelen van) cultuurlandschappen, zoals historische verkavelingsstructuren met houtsingels of landgoederen, via het omgevingsplan worden beschermd (zie ook paragraaf 8.1.7.5 van deze toelichting).

De verantwoordelijkheid voor andere elementen van de omgevingskwaliteit, zoals de bescherming van landschappelijke waarden en stedenbouwkundige waarden zonder internationaal belang, ligt bij het decentrale bestuur. Soms zal uit een milieueffectrapport volgen dat effecten op landschap een aanzienlijk milieugevolg betreffen, waardoor mogelijk op grond daarvan regels in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Het is in lijn met de afspraak tussen het Rijk en de provincies in het Onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur[130] dat landschapsbeleid behoort tot de autonome taken van de provincies.[131] De provincie kan voor de bescherming van dit belang instructieregels stellen aan het omgevingsplan. Met het schrappen van de verplichtingen op het gebied van 'welstand' is de bescherming van stedenbouwkundige waarden tot de autonome taken van de gemeente gaan behoren. Een gemeente kan daarover regels stellen in het omgevingsplan. Een uitzondering vormen de beschermde stads- of dorpsgezichten. In de wet (artikel 2.34, derde lid) is ervoor gekozen om hiervoor niet het instrument van de instructieregel, maar het instrument van het instructiebesluit te hanteren. Dergelijke instructies zijn gericht op individuele gemeenten en het detailniveau van dergelijke instructies is zodanig dat het instrument van de instructieregel zich hiervoor niet leent.

8.1.7.2 Kust

In een omgevingsplan dat betrekking heeft op het gemeentelijk ingedeeld gebied in zee – dat over het algemeen tot 1 kilometer in zee loopt – moet het uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee in acht genomen worden. De bescherming van deze landschappelijke waarde is van nationaal belang. Met de in dit besluit opgenomen regels wordt, samen met onder meer de regels over cultureel erfgoed, het nationaal belang 10 'Ruimte voor behoud en versterking van (inter)nationale unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten' uit de SVIR uitgewerkt. Het gaat om een voortzetting van de in het voormalige Barro opgenomen instructieregel 'uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee'.

8.1.7.3 Waddenzee en waddengebied

Het rijksbeleid over de Waddenzee en het Waddenzeegebied en de rijksregels daarover worden geëvalueerd. Eventuele wijzigingen zullen neerslaan in het Invoeringsbesluit Omgevingswet, dat gelijktijdig met dit besluit in werking zal treden. Hoewel het beleid op dit punt nog geldt, is deze paragraaf met het oog op de wijzigingen gereserveerd.

8.1.7.4 Ladder voor duurzame verstedelijking

In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) is een zorgvuldige afweging en transparante besluitvorming bij alle ruimtelijke en infrastructurele besluiten als nationaal belang opgenomen (nationaal belang 13). De SVIR vermeldt: 'Vraaggericht programmeren en realiseren van verstedelijking door provincies, gemeenten en marktpartijen is nodig om groei te faciliteren, te anticiperen op stagnatie en krimpregio's leefbaar te houden. Ook dient de ruimte zorgvuldig te worden benut en overprogrammering te worden voorkomen.' Om beide te bereiken is per 1 oktober 2012 de ladder voor duurzame verstedelijking in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen. Naar aanleiding van knelpunten bij de toepassing van de Ladder is het artikel in het Bro over de ladder voor duurzame verstedelijking en bijbehorende handreiking herzien.[132] Daarbij wordt de toepassing vereenvoudigd, komt de nadruk meer op de kwaliteit en integraliteit van de afweging te liggen en zal het begrippenkader worden verduidelijkt. Door het wegnemen van onduidelijkheden in de (digitale) handreiking en door te voorzien in *'best practices'* zal ook de communicatie over de ladder worden verbeterd.

De vereenvoudiging van de Ladder loopt vooruit op de integratie van dit instrument in dit besluit, maar is zorgvuldig afgestemd op het systeem van de wet. De gewijzigde regel zal via het Invoeringsbesluit Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden opgenomen.

[129] Zoals ook in de memorie van antwoord is aangegeven, *Kamerstukken I* 2015/16, 33 962, E, blz.72–73.
[130] *Kamerstukken II* 2011/12, 30 825, nr. 107, bijlage.
[131] *Ook Kamerstukken I* 2015/16, 33 962, H, blz. 39.
[132] *Stb.* 2017, 182.

8.1.7.5 Cultureel erfgoed

Rekening houden met cultureel erfgoed

Artikel 5.126 van dit besluit bevat instructieregels over het cultureel erfgoed. De wettelijke grondslagen hiervoor in hoofdstuk 2 van de wet zien op het behoud van respectievelijk cultureel erfgoed en werelderfgoed. De verplichtingen houden verband met de verplichtingen uit het verdrag van Granada, het verdrag van Valletta en het werelderfgoedverdrag.[133] De instructieregels zien behalve op het omgevingsplan op projectbesluiten (zie paragraaf 12.1 van deze toelichting) en omgevingsverordeningen (zie paragraaf 10.2 van deze toelichting).

De Invoeringswet Omgevingswet bevat wijzigingen van de begrippen cultureel erfgoed, monument en archeologisch monument waardoor deze aansluiten op artikel 1.1 van de Erfgoedwet, zoals die in werking is getreden op 1 juli 2016. Hiermee is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande begrippen en – in ieder geval materieel gezien – bij de definities in het verdrag van Granada, het verdrag van Valletta en het Europees landschapsverdrag. Het gaat hierbij om bekende of aantoonbaar te verwachten overblijfselen, voorwerpen of andere sporen van menselijke aanwezigheid in het verleden en de terreinen waarin of waarop deze zich bevinden (archeologische monumenten) en andere door de mens tot stand gebrachte of in wisselwerking tussen de mens en omgeving ontstane objecten, ensembles, patronen en structuren (gebouwde en aangelegde monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen), die onderdeel uitmaken van onze fysieke leefomgeving en een beeld geven van een historische situatie of ontwikkeling. In veel gevallen bepaalt dit cultureel erfgoed de identiteit van een plek of gebied en biedt het aanknopingspunten voor toekomstige planvorming en mogelijkheden voor 'behoud door ontwikkeling'[134]. Cultureel erfgoed in de zin van de Omgevingswet is beperkt tot cultureel erfgoed dat relevant is voor de fysieke leefomgeving.

De instructieregel over het omgevingsplan met de formulering 'rekening houden met' in dit besluit is – onder meer – een voortzetting van artikel 38a van de Monumentenwet 1988, waarbij de reikwijdte is verbreed van alleen archeologie tot al het cultureel erfgoed dat onder de Omgevingswet valt. Dit naar analogie van de met de modernisering van de monumentenzorg[135] doorgevoerde verbreding van de reikwijdte van het voormalige artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening. Het doel van deze instructieregel is om in een vroeg stadium inzicht te verschaffen in het in het desbetreffende gebied aanwezige cultureel erfgoed en dit voldoende te beschermen. Het belang moet, naast andere belangen, uitdrukkelijk worden meegewogen bij het vaststellen van omgevingsplannen. Dat betekent dat het bevoegd gezag een analyse moet maken van het aanwezige cultureel erfgoed en de conclusies daarvan moet vertalen in het omgevingsplan. Het bevoegd gezag moet daartoe een toereikend beschermingsregime instellen. Daarbij kan de aanwezigheid van cultureel erfgoed van invloed zijn op onder meer de toedeling van functies aan locaties – bijvoorbeeld de keuze om geen parkeergarage toe te staan op een locatie met hoge archeologische waarden – of op de inhoud van in het omgevingsplan op te nemen beschermende regels of beoordelingsregels voor afwijkactiviteiten. Ook kan cultureel erfgoed onderdeel zijn van een milieueffectrapport. Hiervoor gelden dan ook de specifieke mervereisten, wat ook leidt tot doorwerking in het omgevingsplan.

Burgers en belangengroepen worden bij het vaststellen van een omgevingsplan al in een vroeg stadium betrokken. Dit is eveneens een verplichting die voortvloeit uit het verdrag van Granada. Het biedt burgers, ontwikkelaars en bevoegd gezag de mogelijkheid om vroegtijdig het gesprek aan te gaan over de aanwezige waarden. Dit kan onnodige vertraging in een later stadium van planvorming of uitvoering voorkomen.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de monumentenzorg al zoveel mogelijk gedecentraliseerd en is de regelgeving zoveel mogelijk vereenvoudigd. De formulering van de instructieregel is 'rekening houden met' (zie hiervoor ook paragraaf 2.3.2.3 van deze toelichting over doorwerking). Dit betekent dat het bevoegd gezag het cultureel erfgoed zelf in beeld brengt. Dit kan door het opstellen van een cultuurhistorische waardenkaart, maar dat hoeft niet. De mate en wijze van bescherming betreft een discretionaire bevoegdheid, al worden rijksmonumenten van rijkswege beschermd en is de bescherming van van rijkswege beschermde stads- en dorpsgezichten ingekaderd door een instructiebesluit. De ene gemeente kiest voor een bescherming als gemeentelijk monument en de andere gemeente voor een minder verstrekkende bescherming, bijvoorbeeld als (onderdeel van een) beschermd stads- of dorpsgezicht, als 'beeldbepalend' pand of ten behoeve van bouwhistorisch onderzoek. Voor archeologie geldt dat de bescherming doorgaans via de (voorschriften bij de)

[133] Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 343–345, voor een samenvatting van deze verdragen.
[134] Zie Nota Belvedere, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 663, nr. 2.
[135] Wet van 6 juni 2011 tot wijziging van de Monumentenwet 1988 en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in verband met de modernisering van de monumentenzorg (Stb. 2011, 330).

verschillende vergunningen (bouw-, afwijk-, ontgrondingsactiviteit) gaat en via de regels van het omgevingsplan. Ook (onderdelen van) cultuurlandschappen, zoals historische verkavelingsstructuren met houtsingels of landgoederen, kunnen via het omgevingsplan worden beschermd. Adequate toestemmingsstelsels in het omgevingsplan kunnen behulpzaam zijn bij het verschuiven van onderzoek (zie ook paragraaf 3.2.4.4 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit en paragraaf 2.3.9 van de toelichting bij dit besluit).

Het rekening houden met cultureel erfgoed vertaalt zich over het algemeen in regels in het omgevingsplan, die ertoe kunnen leiden dat bepaalde activiteiten in het geheel niet kunnen plaatsvinden of dat activiteiten slechts onder beperkingen kunnen plaatsvinden. Die beperkingen kunnen in de vorm van voorschriften aan een in het omgevingsplan opgenomen omgevingsvergunning worden verbonden. Zo kunnen de regels in een omgevingsplan die met het oog op archeologische waarden zijn gesteld, inhouden dat bij een aanvraag om omgevingsvergunning voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit een rapport wordt overgelegd van een onderzoek naar de aanwezigheid van archeologische waarden op de te bebouwen locatie. Als bij het onderzoek archeologische waarden zijn aangetroffen of deze aantoonbaar te verwachten zijn, kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat er met het oog op het behoud in situ beperkingen aan het bouwplan gesteld worden. Zo kan voorgeschreven worden dat op bepaalde locaties geen of minder heipalen mogen worden toegepast, maar dat een andere vorm van fundering moet plaatsvinden. Hierbij speelt overigens wel het algemene bestuursrechtelijke uitgangspunt dat bij het nemen van een beslissing op een aanvraag de grondslag van die aanvraag niet mag worden verlaten. Als de gestelde voorschriften zouden leiden tot een verstrekkende wijziging van het bouwplan, waardoor bijvoorbeeld een verplaatsing van het bouwwerk binnen het betrokken perceel nodig is, kan het nodig zijn dat hiertoe de aanvraag wordt aangepast. Voorschriften die leiden tot bouwkundige wijzigingen die minder vergaand zijn, bijvoorbeeld het voorschrijven van een andere methodiek van fundering, kunnen hiertoe met instemming van de aanvrager aan een vergunning worden verbonden. Als de aanvrager zijn aanvraag niet wenst aan te passen of de aanvrager verleent geen instemming aan de te verbinden voorschriften die leiden tot een uitvoering van de activiteit anders dan zoals die is aangevraagd, blijft er geen andere weg open dan de gevraagde vergunning te weigeren. In dit verband moet er bij het opnemen van regels in een omgevingsplan ter bescherming van archeologische waarden voor gezorgd worden dat er een grondslag voor het kunnen weigeren van een vergunning aanwezig is, voor gevallen waarin een aanvrager onverhoopt (de uitvoering van) zijn bouwplan niet wenst aan te passen. Dat kan door een regel op te nemen die ertoe strekt dat een vergunning voor een bouwactiviteit geweigerd moet worden als aanwezige archeologische waarden onaanvaardbaar worden aangetast door het aangevraagde bouwplan. Hetzelfde geldt voor andere in het omgevingsplan via voorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg te reguleren activiteiten, zoals het uitvoeren van grondwerkzaamheden en sloop.

Internationaalrechtelijke verplichtingen

De ruimte voor gemeenten om zelf invulling te geven aan de wijze waarop het behoud van cultureel erfgoed wordt verankerd in het omgevingsplan laat onverlet dat zij – net als het Rijk, de provincies en de waterschappen – gehouden zijn uitvoering te geven aan de relevante internationale verdragen. Met de in de verdragen van Granada en Valletta en het werelderfgoedverdrag opgenomen verplichtingen en uitgangspunten moet rekening gehouden worden. Deze verdragen laten het aan de nationale wetgever over bij welke overheidslaag van de verdragsstaat de implementatie van de verdragsverplichtingen wordt belegd. Gelet op het gedecentraliseerde karakter van het wettelijke stelsel met betrekking tot de fysieke leefomgeving zijn de gemeenten voor veel verdragsverplichtingen de verantwoordelijke overheidslaag. Om deze verantwoordelijkheid nader te duiden en te concretiseren geeft artikel 5.126 van dit besluit enige sturing op het te betrekken belang zonder de beslisruimte van het bevoegd gezag aan te tasten. Zo verplicht het verdrag van Granada onder meer om te beschermen monumenten, stads- en dorpsgezichten (‘gebouwen die een architectonische eenheid vormen’) en cultuurlandschappen (‘waardevolle gebieden’) te inventariseren, passende beschermingsmaatregelen te treffen en in dat kader controle- en goedkeuringsprocedures in te richten. Die dienen onder meer betrekking te hebben op plannen tot wijziging of sloop van (onderdelen van) beschermd cultureel erfgoed of projecten waardoor de omgeving van beschermde monumenten wordt aangetast. Met het toedelen van de functie van gemeentelijk monument, (gemeentelijk) beschermd stads- of dorpsgezicht of cultuurlandschap aan bepaalde locaties in een omgevingsplan en bijbehorende passende regels, kunnen gemeenten dus ook voorzien in de uitvoering van het verdrag van Granada. Met het inventariseren en beoordelen van cultuurlandschappen en het opnemen daarvan in de omgevingsvisie en het omgevingsplan, wordt ook uitvoering gegeven aan het Europees landschapsverdrag.

Uit het verdrag van Valletta volgt onder meer dat bij projecten in de fysieke leefomgeving vroegtijdig rekening gehouden moet worden met bekende of te verwachten archeologische monumenten, die bij voorkeur in situ behouden moeten worden.

Archeologische monumenten en huis-, tuin- en keukengevallen

Op grond van het bij amendement[136] gewijzigde artikel 2.28, onder a, van de wet gaat het bij archeologische monumenten om bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. Hiermee wordt bedoeld dat de in het omgevingsplan opgenomen verwachting (trefkans) op het aantreffen van archeologische vondsten goed moet zijn onderbouwd met behulp van bijvoorbeeld locatiespecifieke archeologische en relevante bodemkundige informatie (verwachtingskaarten). Dit voorkomt onnodige onderzoekslasten voor de initiatiefnemer van de bodemverstorende activiteit. Het omgekeerde geldt ook. Het aantonen van afwezigheid van archeologie moet ook zorgvuldig onderbouwd worden. Immers, waar archeologie wel aanwezig is, moet daarmee op een goede manier worden omgegaan. Ter verduidelijking is in bijlage I bij dit besluit een begripsbepaling opgenomen voor aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. In de artikelsgewijze toelichting bij bijlage I is dat begrip nader toegelicht. Overigens wordt opgemerkt dat het streven naar een betere onderbouwing van te verwachten archeologische monumenten in lijn is met het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de archeologische monumentenzorg.[137] Hierin werd aangekondigd dat de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed kennisproducten gaat ontwikkelen en verspreiden. Deze producten ondersteunen gemeenten bij het maken van betere verwachtingsmodellen om de voorspelbaarheid te bevorderen en daarmee onnodige onderzoekslasten te voorkomen.

De gemeente wordt, kortom, geacht de verantwoordelijkheid te nemen voor goed onderbouwde archeologische verwachtingen in het omgevingsplan. Deze bieden meer zekerheid voor de initiatiefnemers (verstoorders). Volledige zekerheid is echter niet mogelijk. Dit ligt in de aard van de archeologie, die nu eenmaal niet zichtbaar in de bodem zit. Alleen alles opgraven zou volledige zekerheid geven, maar dat is in strijd met het beginsel van behoud in situ. Het blijven dus goed onderbouwde verwachtingen, waaraan een mate van onzekerheid nu eenmaal inherent is.

De regeling uit artikel 41a van de Monumentenwet 1988 voor de vrijstelling van onderzoeksverplichtingen voor kleine bodemverstoringen (in de huidige terminologie 'niet in betekende mate'-gevallen) is met dit besluit overgezet naar het stelsel van de Omgevingswet. Het betreft projecten met een oppervlakte kleiner dan 100 m^2, of een afwijkende andere oppervlakte, als die door het bevoegd gezag is vastgesteld in het omgevingsplan. Deze projecten zijn vrijgesteld van het bij een aanvraag om een omgevingsvergunning op te leggen aanvraagvereiste van een archeologisch rapport. Ook gelden voor deze gevallen geen vergunningverplichtingen in het belang van de archeologische monumentenzorg.

De instructieregel om rekening te houden met het behoud van cultureel erfgoed houdt ook in dat het bevoegd gezag onderzoekt of deze vrijstellings-oppervlaktemaat voor alle locaties in het omgevingsplan volstaat of dat in bepaalde gevallen een andere oppervlakte passender is. Zo wordt in historische binnensteden met een hoge archeologische verwachtingswaarde in de praktijk vaak een kleinere oppervlakte van 50 m^2 vastgesteld, omdat ook bij projecten tussen 50 en 100 m^2 een archeologisch onderzoek al meerwaarde heeft. Andersom kan er bijvoorbeeld bij een lage verwachtingswaarde in het buitengebied voor gekozen worden een oppervlakte groter dan 100 m^2 vast te stellen, om te voorkomen dat een initiatiefnemer wordt belast met het doen van archeologisch onderzoek dat naar verwachting niet of nauwelijks zinvol is.

Het gaat hierbij dus om passend 'vrijstellingsbeleid' door – afhankelijk van de omvang of de diepte van een bodemverstorende ingreep – in het omgevingsplan te bepalen dat (nader) archeologisch onderzoek of het opleggen van daartoe strekkende verplichtingen achterwege kan blijven, voor 'niet in betekende mate' gevallen (ook wel 'kruimelgevallen' genoemd) of eerder verstoorde terreinen. Dit is een voortzetting van de bepaling in artikel 38, eerste lid, onder b, van de Monumentenwet 1988.[138] Omdat de mate van vrijstelling afhankelijk is van de archeologische verwachtingswaarde van het gebied, zal de vrijstelling (ook) met archeologisch-inhoudelijke redenen moeten worden onderbouwd.

Werelderfgoed

De implementatie van het werelderfgoedverdrag vindt plaats via verschillende instrumenten. Behalve via bescherming als rijks- of provinciaal monument of beschermd stads- of dorpsgezicht gebeurt dit via algemene regels in hoofdstuk 12 van het Besluit activiteiten leefomgeving (ter voorkoming van beschadiging of vernieling) en instructieregels over omgevingsverordeningen, omgevingsplannen en projectbesluiten. Hoewel het werelderfgoed, en zeker de erfgoederen op de Voorlopige Lijst, al

[136] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nrs. 63, 100 en 162.
[137] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 053, nr. 3.
[138] Zie ook de toelichting bij de Tweede Nota van Wijziging van de Wet op de archeologische monumentenzorg, *Kamerstukken II* 2005/06, 29 259, nr. 17. De bepaling in het voorheen geldende recht en dit besluit is in lijn met het amendement van de leden Van Vroonhoven-Kok en Rijpstra (*Kamerstukken II* 2004/05, 29 259, nr. 9) over de bodemverstoringen op huis-, tuin- en keukenniveau.

gediend zal zijn met de instructieregels voor het behoud van cultureel erfgoed in artikel 5.126 van dit besluit en de later nog in te voegen regels over de Waddenzee, bevat artikel 5.127 een specifieke instructieregel met het oog op het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Dit heeft dus ook betrekking op natuurlijk werelderfgoed (de Waddenzee). De verplichting tot het opnemen van een instructieregel met betrekking tot het omgevingsplan en het projectbesluit volgt uit artikel 2.28, aanhef en onder b, van de wet, dat bij amendement in de wet is opgenomen.[139] Artikel 5.127 van dit besluit beperkt zich niet tot de gemeenten met werelderfgoed binnen de gemeentegrenzen. Bij het toedelen van functies aan locaties en het stellen van regels in het omgevingsplan moet een gemeente zich dus ook afvragen of dit van invloed kan zijn op de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed in omliggende gemeenten. Zo kunnen hoogbouw of windturbines in het zichtveld van het molencomplex Kinderdijk-Elshout de kwaliteit ervan als 'typisch door de mens gemaakte Nederlands landschap' verstoren of aantasten. Het gaat hierbij dus niet om iedere ontwikkeling in de naburige gemeente, maar alleen om die ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor de uitzonderlijke universele waarde van het desbetreffende werelderfgoed.

Hetzelfde geldt voor omgevingsverordeningen (hoofdstuk 10 van deze toelichting) en projectbesluiten (hoofdstuk 12 van deze toelichting). De getrapte regels met het oog op het behoud van werelderfgoed en cultureel erfgoed in afdeling 7.2 van dit besluit instrueren op de omgevingsverordening die vervolgens instrueert op het omgevingsplan, waarbij ruimte voor invulling door de provincie en de gemeente bestaat.

8.1.8 Behoud van ruimte voor toekomstige functies

De evenwichtige toedeling van functies aan locaties vereist in bepaalde gevallen dat gebieden worden vrijgehouden voor toekomstige ontwikkelingen die alleen op bepaalde locaties kunnen plaatsvinden. Zo kan uitbreiding van een infrastructuurnetwerk meestal beter – en goedkoper – gebeuren op de locatie waar dat netwerk al aanwezig is. Tegelijkertijd is op veel van die locaties sprake van een vrij grote ontwikkeldruk.

Dit besluit kent in navolging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) een aantal reserveringsgebieden, waar vanwege de voorzienbare toekomstige aanleg van werken of objecten regels gelden over activiteiten die een dergelijke aanleg zouden bemoeilijken. Het gaat om gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor de grote rivieren, gebieden rond autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen, gebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang voor vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimte voor de Parallelle Kaagbaan en de reservering van de Tweede Maasvlakte voor *deep sea* gebonden activiteiten. De gebiedsreserveringen voor de lange termijn voor grote rivieren worden toegelicht in paragraaf 8.1.5.5 van deze nota.

Door reserveringsgebieden aan te wijzen voor de uitbreiding of aanleg van hoofdinfrastructuur is verzekerd dat in die gebieden geen nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden die een belemmering vormen voor de uitbreiding of aanleg van de infrastructuur. Hiermee wordt vooraf duidelijkheid gegeven over enerzijds het gebied dat benodigd is voor de voorziene infrastructuur en anderzijds over de ontwikkelingen die met het oog daarop niet gewenst zijn. Dat voorkomt dat er in een gebied functies worden toegekend waarvan voorzienbaar is dat deze niet gerealiseerd kunnen worden of dat bouwwerken worden gebouwd die op korte termijn weer moeten verdwijnen. Dat zou niet alleen nadelig zijn voor de initiatiefnemer, maar kan ook leiden tot vertraging van en oplopende kosten voor de beoogde infrastructuur.

Met de regels in dit besluit wordt dezelfde bescherming beoogd als onder het Barro. Wel is in het kader van harmonisatie gekozen voor een uniforme formulering.

8.1.8.1 Autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen

In paragraaf 5.1.6.2 van dit besluit zijn instructieregels opgenomen die verband houden met de reservering van gebieden voor de aanleg of wijziging van autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen. Binnen die reserveringsgebieden worden geen bouwactiviteiten toegestaan omdat die de aanleg van deze infrastructuur zouden bemoeilijken. Een uitzondering is mogelijk voor tijdelijke bouwwerken. Die kunnen met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden toegestaan voor een periode van niet meer dan vijf jaar.

De ruimtelijke reservering dient het nationale belang van een robuust hoofdnet van wegen en spoorwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio's inclusief de achterlandverbindingen (nationaal belang 5 SVIR) en het nationaal belang bij het in stand houden van het hoofdnet van

[139] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 118.

wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen (nationaal belang 7 SVIR).

Er wordt alleen ruimte gereserveerd voor infrastructuurprojecten wanneer de uitbreiding of aanleg van de weg op de die locatie in voldoende mate voorzienbaar is en er een reële verwachting is dat de infrastructuur op die locatie ook daadwerkelijk gerealiseerd zal worden.

Richtinggevend voor de bepaling van de reserveringsgebieden en de omvang daarvan zijn de SVIR en het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), dat nader geconcretiseerd wordt in het MIRT Projectenboek[140]. De gebiedsreserveringen moeten dynamisch aangepast kunnen worden aan de plannen voor ontwikkeling van de hoofdinfrastructuur die worden opgenomen in het MIRT en aan de projectbesluiten die genomen worden. Als bijvoorbeeld duidelijk is dat verbreding van een weg aan de westzijde van de bestaande weg de enige reële optie is, kan de reservering aan de oostzijde direct komen te vervallen. Daarom wordt de feitelijke reservering vastgelegd in een ministeriële regeling. Het besluit bepaalt, net als voorheen het Barro, wel wat de maximale breedte van het reserveringsgebied bij wegverbredingen is. Evenals onder het Barro is voorzien in een gebiedsreservering voor het Nederlandse deel van de spoorweg IJzeren Rijn (goederenverbinding Antwerpen-Roergebied).

8.1.8.2 Buisleidingen van nationaal belang

Paragraaf 5.1.6.3 van dit besluit bevat op grondslag van artikel 2.24, eerste lid, van de wet instructieregels voor buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze buisleidingen zijn bestemd voor het vervoer van aardgas en andere gevaarlijke stoffen over lange afstand. In de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035[141] is bepaald dat een landelijk netwerk aan buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen essentieel is voor de energievoorziening en voor het veilig vervoeren van gevaarlijke stoffen voor de (petro)chemie en aardolie-industrie. De verwachting is dat de vraag naar buisleidingtransport en daarmee de vraag naar nieuwe leidingen en leidingverbindingen nog zal toenemen. Gelet op het belang van buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over lange afstand is het beleid van het Rijk erop gericht om deze wijze van vervoer voor de komende 20 à 30 jaar veilig te stellen. Daartoe heeft het Rijk gebieden aangewezen die zijn bedoeld voor de aanleg van buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen die behoren tot een landelijk netwerk van leidingen. Deze gebieden – die in dit besluit reserveringsgebieden genoemd worden en voorheen in het Barro werden aangeduid als voorkeurstracés voor buisleidingenstroken – dienen gevrijwaard te blijven van nieuwe activiteiten die het leggen van deze buisleidingen in die gebieden kunnen verhinderen. Hiermee wordt zeker gesteld dat ook de komende 20 à 30 jaar nieuwe doorgaande buisleidingverbindingen gerealiseerd kunnen worden. Het bieden van ruimte voor het hoofdnetwerk voor vervoer van (gevaarlijke) stoffen via buisleidingen is in de SVIR als nationaal belang benoemd (nationaal belang 3). De regels voor het behoud van ruimte voor buisleidingen van nationaal belang waren al opgenomen in het Barro en zijn gehandhaafd.

Het omgevingsplan voor een reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang bevat geen toedeling van functies aan locaties of met het oog daarop gestelde regels, die activiteiten mogelijk maken die een belemmering kunnen vormen voor de aanleg van een buisleiding van nationaal belang. Andersom moeten nieuwe buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in de daarvoor bedoelde reserveringsgebieden aangelegd worden, nu daarvoor op die locaties ruimte wordt vrijgehouden. Voor de aanleg van buisleidingen en als de buisleidingen er eenmaal liggen, gelden regels op het gebied van externe veiligheid (zie daarover paragraaf 8.1.4.2 van deze toelichting).

Net als in het Barro is er enige afwegingsruimte voor gemeenten ten aanzien van de ligging van het reserveringsgebied; deze kan door gemeenten onder bepaalde voorwaarden worden uitgewerkt waarbij de ligging van het reserveringsgebied binnen de grenzen van een zoekgebied kan worden verschoven. Op deze wijze kunnen gemeenten de ligging van het reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen optimaliseren of eventueel aanpassen aan nieuwe gewenste ontwikkelingen.

8.1.8.3 Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Na een lange voorgeschiedenis is in 2008 met de realisatie van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) gestart. De regels met het oog op dit project die voorheen in het Barro stonden zijn

[140] Het MIRT Projectenboek wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij de begroting van het Infrastructuurfonds.
[141] Evenals de structuurvisie voor PMR was de structuurvisie Buisleidingen een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.3, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening. Zie voor deze 'aspecten'-structuurvisies ook paragrafen 4.3.3 en 4.3.9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3).

nog niet uitgewerkt en daarom opgenomen in paragraaf 5.1.6.4 van dit besluit.[142] Deze regels vinden hun herkomst in de Planologische Kernbeslissing voor het PMR die eind 2006 in werking is getreden voor een periode van 15 jaar. Dit belang valt onder nationaal belang 1 in de SVIR: 'Een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren'.

Het rijksbeleid kent een dubbele doelstelling: de versterking van de mainport Rotterdam én de verbetering van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de Rijnmond. Het gaat hierbij om drie deelprojecten die samen het PMR vormen:
- landaanwinning voor maximaal 1.000 ha netto haven- en industriegebied met bijbehorende natuurcompensatie;
- 750 ha nieuw natuur- en recreatiegebied; en
- leefbaarheidsprojecten en intensivering in 'Bestaand Rotterdams Gebied'.

De voornaamste onderdelen van de PKB PMR waren opgenomen in beslissingen van wezenlijk belang. Met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 kreeg de eerdere PKB de status van structuurvisie. Een voorstel hoe hiermee om te gaan onder de Omgevingswet wordt in het invoeringstraject uitgewerkt. De doorwerking van het nationaal belang was in het Barro bestendigd (artikelen 2.2.1 tot en met 2.2.8) en wordt geborgd door middel van de desbetreffende bepalingen die in dit besluit zijn opgegaan. Hoewel de regels zowel op natuurbescherming (compensatie) als op 'toekomstige functies' zien, zijn ze voor de overzichtelijkheid in paragraaf 5.1.6 van dit besluit ('Behoud van ruimte voor toekomstige functies') geplaatst.

Sturingsfilosofie Project Mainport Rotterdam

De betrokkenheid van de rijksoverheid bij het PMR heeft een bijdragekarakter: het Rijk verleent onder strikte voorwaarden medewerking aan (deel)projecten waarvoor een andere partij een primaire verantwoordelijkheid draagt. Rijk en uitvoerende partijen hebben privaatrechtelijke afspraken gemaakt over de realisatie van de (deel)projecten in een Bestuursakkoord (juni 2004) voor geheel PMR met Uitwerkingsovereenkomsten per deelproject (september 2005). De inbreng van het Rijk bestaat onder meer uit het bieden van publiekrechtelijke medewerking aan PMR, het uitvoeren van de natuurcompensatie en het verlenen van rijksbijdragen. De deelprojecten van PMR dragen samen bij aan een evenwichtige ontwikkeling in het plangebied, waarbij recht gedaan wordt aan beide elementen van de genoemde dubbele doelstelling. De bepalingen in dit besluit zijn van belang voor de doorwerking van het nationale beleid. In de structuurvisie staat vermeld: 'Het kabinet is (niettemin) bereid en voornemens om de hem ter beschikking staande instrumenten in het kader van de huidige en komende wetgeving inzake de ruimtelijke ordening (...) in te zetten, zodra en voor zover dit nodig is met het oog op de tijdige totstandkoming van de voor realisatie van PMR benodigde (vervolg)besluitvorming.' Met deze instructieregels wordt hier uitvoering aan gegeven.

Borging in het omgevingsplan

Voor het PMR borgt dit besluit onder andere de aanwijzing van een aantal gebieden. Het betreft het landaanwinningsgebied, twee natuurcompensatiegebieden en drie natuur- en recreatiegebieden. De geometrische begrenzing van deze gebieden worden in een ministeriële regeling geduid, aansluitend bij de in de structuurvisie PMR opgenomen figuren 3.1, 3.3, 3.4, 3.6 en 3.8.

De genoemde artikelen hebben tot doel het aanleggebied voor de landaanwinning en de aanleggebieden voor de duin- en zeenatuurcompensatie juridisch vast te leggen. De buitencontour en fase 1 van Maasvlakte 2 zijn inmiddels aangelegd en in ontwikkeling. De duincompensatie en het zeereservaat zijn eveneens aangelegd, respectievelijk aangewezen en in ontwikkeling. Het voor de zeenatuurcompensatie aangewezen gebied had ten tijde van de geldende planologische kernbeslissing voor dit gebied (zie hieronder) al een Natura 2000-status. De duincompensatie is na aanleg voorlopig aangewezen als Natura 2000-gebied. Toch blijft borging in dit besluit noodzakelijk, omdat de te borgen aanleggebieden ruimer kunnen zijn dan de daadwerkelijke contouren van Maasvlakte 2, het aangelegde Spanjaardsduin en de aangewezen Voordelta. Als tijdens monitoring blijkt dat aanpassingen of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn, dan kunnen daarvoor mogelijkheden binnen de aangewezen en geborgde aanleggebieden gevonden worden. Bovendien verzekeren deze bepalingen dat in omgevingsplannen die betrekking hebben op deze aanleggebieden geen functies worden toegedeeld die een belemmering kunnen vormen voor de primaire functie van Maasvlakte 2 respectievelijk de duin- en zeenatuurcompensatie.

[142] Zie de brief aan de Tweede Kamer met de stand van zaken van het project in november 2015, *Kamerstukken II* 2015/16, 24 691, nr. 125.

De instructieregels zijn verder gericht op de versterking van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving: het deelproject 750 hectare natuur- en recreatiegebied. Om zeker te stellen dat deze ruimtelijke besluiten in overeenstemming met de beslissing uit het geldende rijksbeleid tot stand komen en dat daar ook in de komende jaren geen wijzigingen in worden aangebracht, zijn de twee hiertoe strekkende beslissingen van wezenlijk belang van de structuurvisie vertaald in dit besluit.

De artikelen 5.140, 5.141 en 5.142 borgen verder de ontwikkeling van drie openbaar toegankelijke natuur- en recreatiegebieden. De natuur- en recreatiegebieden Schiezone en Vlinderstrik zijn in ontwikkeling, maar de druk op de fysieke leefomgeving is groot. Met de doorwerking van het nationaal beleid naar omgevingsplannen zijn deze natuur- en recreatiegebieden duurzaam verankerd. De ontwikkeling van het Buijtenland van Rhoon heeft vertraging opgelopen door juridische procedures en parlementair debat in de afgelopen jaren. Naar aanleiding van het verkennend onderzoek Behoud de polders van het Buijtenland van Rhoon van Prof. Dr. Veerman[143] is gekozen voor een organische ontwikkeling van het Buijtenland van Rhoon via een gebiedscorporatie. Artikel 5.140 is gebaseerd op de laatste inzichten over de ontwikkeling van het Buijtenland van Rhoon waarbij door het hele gebied heen (hoogwaardige) akkernatuur en openluchtrecreatie met agrarisch medegebruik gerealiseerd wordt, eventueel in combinatie met elkaar en daar waar zich de beste kansen voordoen (voor akkernatuur, voor openluchtrecreatie of voor een combinatie daarvan, steeds met agrarisch medegebruik).

De formulering van de 'beslissingen van wezenlijk belang' zijn voor beide clusters van besluiten op een enkel punt aangepast om deze in te passen in de systematiek van de nieuwe Omgevingswet en dit besluit. Er wordt geen andere invulling beoogd. Daarom wordt voor de verdere toelichting op de context en uitleg van deze besluiten verwezen naar de tekst van deel 4 van de structuurvisie PMR. Voor de overige beslissingen van wezenlijk belang in de PKB PMR wordt het niet nodig geacht deze in dit besluit op te nemen.

8.1.8.4 Parallelle Kaagbaan

In paragraaf 5.1.6.5 van dit besluit zijn instructieregels in verband met het reserveringsgebied voor de parallelle Kaagbaan opgenomen. Deze reservering voor de luchthaven Schiphol vloeit voort uit rijksbeleid dat onder meer is neergelegd in de Luchtvaartnota 2009. De ruimtelijke reservering voor de parallelle Kaagbaan dient het in de SVIR beschreven belang van een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio's met een concentratie van topsectoren (nationaal belang 1) en het daarin beschreven belang bij het in stand houden van het hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen om het functioneren van het mobiliteitssysteem te waarborgen (nationaal belang 7). De ruimtelijke reservering voor de parallelle Kaagbaan was al opgenomen in het Barro en is gehandhaafd.

8.1.9 Behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten

8.1.9.1 Landsverdediging en nationale veiligheid

Het bieden van ruimte voor militaire terreinen en activiteiten is een nationaal belang. In de SVIR is dit beschreven als nationaal belang 12.

Voor de uitvoering van defensietaken beheert het Ministerie van Defensie ongeveer 550 gebieden, terreinen, installaties of clusters van gebouwen. Een aantal daarvan is essentieel voor het nationale veiligheidsbelang vanwege de behoefte om op te leiden, te trainen, te oefenen en gereed te stellen voor het uitvoeren van de defensietaken. Deze essentiële militaire terreinen en terreinen met een militair object worden aangewezen in dit besluit en bij ministeriële regeling begrensd. Ook worden in een aantal gevallen gebieden aangewezen rondom militaire terreinen en terreinen met een militair object. De aangewezen terreinen en terreinen met een militair object omvatten oefenterreinen, zeehavens, luchthavens, kazernes, schietbanen op het vasteland (waarvan sommige onveilige terreinen hebben die deels ook boven water liggen), oefen- en schietgebieden op de Noordzee, objecten voor de brandstofvoorziening, zend- en ontvanginstallaties, radarstations en munitieopslagplaatsen.

In totaal betreft het een 160-tal terreinen met een militair object. Rondom sommige van die terreinen zijn gebieden aangewezen waar geen activiteiten mogen plaatsvinden die de bruikbaarheid van het militaire object kunnen belemmeren. Ook zijn gebieden en routes aangewezen waar Defensie laag kan

[143] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 450, nr. 23.

vliegen met transport- en jachtvliegtuigen. Rondom munitieopslagplaatsen zijn gebieden met een extern veiligheidsrisico aangewezen. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar paragraaf 8.1.4.2. Onderdelen die geen directe invloed hebben op de inzetgereedheid, zoals kantoorcomplexen en ondersteunende diensten, zijn niet aangewezen.

In het belang van de nationale veiligheid zijn in paragraaf 5.1.7.2 van dit besluit instructieregels opgenomen over de toedeling van functies aan de aangewezen militaire terreinen en terreinen met een militair object, aan gebieden rondom deze terreinen en laagvliegroutes. Dat leidt tot bescherming van de functie van defensieterreinen en -objecten (direct ruimtebeslag) en tot beperkingen die vanuit defensiedoeleinden gesteld moeten worden aan het gebruik van de omliggende gebieden (indirect ruimtebeslag, zoals gebieden met een extern veiligheidsrisico rondom munitieopslagplaatsen). De instructieregels beschermen de omgeving van de militaire terreinen en terreinen met een militair object niet rechtstreeks. Toch brengt het wettelijke vereiste van evenwichtige toedeling van functies aan locaties met zich dat het bevoegd gezag zich er rekenschap van moet geven dat de uitoefening van defensietaken niet wordt belemmerd door functietoedelingen in de omgeving van de aangewezen militaire terreinen en terreinen met een militair object. Met deze instructieregels en het vereiste van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties wordt gewaarborgd dat geen functies aan locaties worden toegedeeld die een belemmering vormen of kunnen vormen voor de bruikbaarheid van het militaire object en de uitoefening van de defensietaken.

8.1.9.2 Elektriciteitsvoorziening

Paragraaf 5.1.7.3 van dit besluit voorziet erin dat voldoende ruimte beschikbaar is voor een adequate infrastructuur in de vorm van vestigingslocaties voor grootschalige elektriciteitsproductie en van hoogspanningsverbindingen. Daarnaast is het voor de voorzieningszekerheid, de inpassing van duurzaam opgewekte elektriciteit en de economische efficiency van de energievoorziening van belang dat het koppelnet daar waar nodig wordt uitgebreid en zo wordt aangepast dat de uitwisseling van elektriciteit met het buitenland en van de windturbineparken in de Noordzee goed mogelijk is. Deze bepalingen, zoals voorheen opgenomen in het Barro, hebben tot doel om het beleid voort te zetten zoals geformuleerd in het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (SEV III) conform de daarin opgenomen uitvoeringsparagraaf en te laten doorwerken in de omgevingsplannen.[144] Ten eerste heeft het SEV III betrekking op het globaal reserveren van locaties die geschikt zijn voor installaties voor elektriciteitsopwekking met een vermogen van ten minste 500 MW. Ten tweede geeft het SEV III invulling aan het waarborgingsbeleid kernenergie. Dit waarborgingsbeleid heeft ten doel om op drie geselecteerde locaties – Borssele, Maasvlakte I en Eemshaven – te waarborgen dat er geen ontwikkelingen plaatsvinden die de eventuele bouw van een nieuwe kerncentrale belemmeren. In de uitvoeringsparagraaf van het SEV III is ook aangegeven dat in een AMvB maatregelen zullen worden vastgelegd waarmee het waarborgingsbeleid kernenergie op de daarvoor aangewezen locaties geëffectueerd moet worden. In deze titel is dit waarborgingsbeleid vooral gericht op het voorkomen van de vestiging van nieuwe, nu nog niet toegelaten, kwetsbare gebouwen en locaties en het voorkomen van het ontstaan van dichtbevolkte gebieden in de nabijheid van de aangewezen vestigingslocaties. Ten derde bevat het SEV III ruimtelijke reserveringen voor de trajecten van hoogspanningsverbindingen met een spanning van 220 kV en hoger. De regels in dit besluit continueren de doorwerking van het rijksbeleid op deze punten.

8.1.9.3 Rijksvaarwegen

Paragraaf 5.1.7.4 van dit besluit draagt bij aan het waarborgen van een vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart op rijksvaarwegen. De regeling zorgt ervoor dat de doorvaart van de scheepvaart niet wordt belemmerd en dat de zichtlijnen voor bemanning en apparatuur, het contact met bedienings- en begeleidingsobjecten en de toegankelijkheid voor hulpdiensten vanaf de wal niet gehinderd worden.

De belangrijkste vaarwegen van Nederland vormen samen het hoofdvaarwegennet, dat in beheer is bij het Rijk. Zoals aangegeven in de SVIR staat voor alle rijksvaarwegen een vlotte en veilige doorvaart van de beroepsvaart centraal. Dit vloeit voort uit twee in de SVIR genoemde nationale belangen: ‘een excellente ruimtelijk-economische structuur van Nederland door een aantrekkelijk vestigingsklimaat in en goede internationale bereikbaarheid van de stedelijke regio’s met een concentratie van topsectoren’ (nationaal belang 1) en ‘een robuust hoofdnet van wegen, spoorwegen en vaarwegen rondom en tussen de belangrijkste stedelijke regio’s inclusief de achterlandverbindingen’ (nationaal belang 5). Bij het borgen van een vlotte en veilige doorvaart van de beroepsvaart is het van belang dat de beroepsvaart niet gehinderd wordt door ontwikkelingen langs de rijksvaarwegen. Om dit te voorkomen dienen

[144] Voor de oorspronkelijke nota van toelichting wordt verwezen naar de toelichting op het wijzigingsbesluit van het Barro (Stb. 2012, 388), blz. 22 e.v. In de SVIR gaat het om het volgende nationale belang: ‘Ruimte voor het hoofdnetwerk voor (duurzame) energievoorziening en de energietransitie’ (nationaal belang 2).

gemeenten te waarborgen dat nieuwe functies in de vrijwaringszone langs rijksvaarwegen niet conflicteren met de vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart. Dit beleid is in dit besluit gecontinueerd.[145]

De instructieregels zien op een zone van 10 tot 50 meter buiten de vaarweg en op de vaarweg zelf. Vaarwegen zijn waterstaatswerken en activiteiten ter plaatse van de vaarweg worden gereguleerd door middel van een vergunningplicht of algemene regels voor het beperkingengebied met betrekking tot het waterstaatswerk. De functie van het waterstaatswerk als vaarweg is één van de belangen die betrokken wordt bij de het opstellen van algemene regels en bij de vergunningverlening. Het belang van het gebied direct naast de vaarweg werd in het recente verleden wel eens over het hoofd gezien. De belangen waarmee rekening gehouden moet worden zijn opgesomd. Waar nodig zal het Rijk, vanuit zijn verantwoordelijkheid van vaarwegbeheerder, tijdens de voorbereiding van een wijziging van een omgevingsplan aangeven hoe met een specifieke situatie moet worden omgegaan.

8.1.9.4 Communicatie-, navigatie- en radarapparatuur voor de burgerluchtvaart

Paragraaf 5.1.7.5 van dit besluit is gereserveerd voor regels die betrekking hebben op vliegveiligheid. Deze regels zullen naar huidig inzicht bij Invoeringsbesluit aan het Besluit kwaliteit leefomgeving worden toegevoegd.

8.1.10 Bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen

Paragraaf 5.1.8 van dit besluit bepaalt dat voor zover een omgevingsplan voorziet in nieuwe ontwikkelingen met gevolgen voor de inrichting van de openbare buitenruimte in dat plan rekening gehouden wordt met het bevorderen van de toegankelijkheid van die openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking. Dit is een uitwerking van artikel 2.28, onder f, van de wet, dat is ingevoegd door het amendement-Dik-Faber/Albert de Vries[146]. Dit amendement bevordert dat de openbare delen van de fysieke leefomgeving ook toegankelijk zijn voor personen met een functiebeperking.

De instructieregel over omgevingsplannen in dit besluit brengt mee dat bestuursorganen als zij nieuwe ontwikkelingen mogelijk maken het belang van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen met een beperking moeten afwegen tegen de overige betrokken belangen. Een belangenafweging moet bijvoorbeeld gemaakt worden als een nieuwe woonwijk mogelijk gemaakt wordt, of bij herstructureringen met gevolgen voor de openbare buitenruimte. Zoals in de toelichting bij genoemd amendement is aangegeven, hoeft het belang van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte niet altijd ten koste van alles gewaarborgd te worden. Bijvoorbeeld in de natuur is toegankelijkheid voor alle groepen personen niet altijd mogelijk of wenselijk. Wel is ook in natuurgebieden vaak de toegankelijkheid te verbeteren.

De tekst van artikel 5.158 brengt tot uitdrukking dat gemeenten met inachtneming van, vaak al bestaand, beleid het belang van toegankelijkheid kan meewegen met het oog op een gelijkwaardige wijze van gebruikmaking van de openbare ruimte door een ieder. Zo kan bij regels in het omgevingsplan over de inrichting expliciet aandacht worden besteed aan de toegankelijkheid voor mensen in een rolstoel en mensen met bijvoorbeeld visuele beperkingen. Vaak hebben gemeenten een beleidsplan voor de kwaliteit van openbare ruimten waarbij ook vaak al aandacht is besteed aan minder validen. Als maatregelen nodig zijn kunnen deze geborgd worden in de regels van het omgevingsplan. Door bij nieuwe ontwikkelingen vroegtijdig, dat wil zeggen bij inrichting en ontwerp, met toegankelijkheid van openbare ruimten rekening te houden, leidt deze instructieregel naar verwachting niet tot hogere kosten en bestuurslasten. De 'Integrale toegankelijkheidsstandaard' (ITS) wordt hierbij betrokken voor zover die gaat over de openbare buitenruimte.[147] In de ITS zijn algemene toegankelijkheidsrichtlijnen en normen omgewerkt naar bouwtechnische eisen die kunnen worden toegepast bij ontwerp en realisatie van integraal toegankelijke projecten. Het gaat er in de openbare buitenruimte, die heel divers is, niet om dat de ITS naar de letter wordt toegepast, maar dat deze behulpzaam is bij het maken van een afweging welke onderdelen van de openbare ruimte voor een ieder toegankelijk moeten zijn en tot welke regels dit in het omgevingsplan leidt.[148] Daarnaast heeft bijvoorbeeld ook het kennisplatform CROW-richtlijnen voor integrale toegankelijkheid van de openbare buitenruimte. Gemeenten kunnen ook ervaringsdeskundigen en vertegenwoordigende organisaties betrekken bij de inrichting van of regelgeving over de openbare buitenruimte.

---

[145] Zie ook de toelichting op het wijzigingsbesluit van het Barro (Stb. 2012, 388), blz. 19.

[146] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 157.

[147] De verwijziging hiernaar is ter uitvoering van de motie-Çegerek, *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 56. De ITS gaat over meer dan alleen openbare buitenruimte.

[148] Als voorbeeld kan gelden dat als er voor wordt gekozen een voet- of fietspad rolstoeltoegankelijk te laten zijn, dat standaarden voor breedte en hellingshoeken worden gehanteerd en dat geen obstakels worden opgeworpen. Bij het opstellen van regels hierover kan de ITS behulpzaam zijn omdat deze concrete normen bevat.

Bij de behandeling van de Wet van 14 april 2016 tot uitvoering van het op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169) (Stb. 2016, 215), die op 14 juni 2016 in werking is getreden, zijn verscheidene amendementen aangenomen.[149] Hoewel de reikwijdte van het VN-gehandicaptenverdrag veel ruimer is dan de fysieke leefomgeving zal ook binnen de fysieke leefomgeving nagedacht moeten worden over de toegankelijkheid voor mensen met een handicap. De instructieregel ter uitvoering van amendementen bij de Omgevingswet draagt bij aan dit doel en sluit aan bij de bedoeling van alle amendementen over dit onderwerp. Ter uitvoering van de motie-Çegerek[150] is aan de instructieregel het woord 'bevorderen' toegevoegd zodat de regel beter past bij de ambitie van het VN-gehandicaptenverdrag. In het implementatieprogramma voor het verdrag wordt aandacht besteed aan initiatieven gericht op het vergroten van de toegankelijkheid van de openbare ruimte.[151] Het onderwerp wordt verder betrokken bij de totstandkoming van de nationale omgevingsvisie.

8.2 Instructieregels over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving

8.2.1 Voorkomen belemmeringen gebruik en beheer van hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen

Een goede en veilige staat van wegen in het beheer van het Rijk en hoofdspoorwegen is van groot belang voor de Nederlandse economie, de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Met het oog daarop is in afdeling 5.2 van dit besluit de instructieregel opgenomen dat een omgevingsplan geen regels stelt die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een rijksweg of hoofdspoorweg rechtstreeks belemmeren. Doel van deze bepaling is onder meer om een veilig gebruik en efficiënte wijze van beheer en onderhoud van die (spoor)wegen te verzekeren, fysieke wijzigingen mogelijk te maken binnen het bestaande profiel en het gebruik niet te beperken.

8.2.2 Instructieregel lokale spoorwegen binnen vervoerregio's

Op grond van artikel 20, derde lid, van de Wet personenvervoer 2000 zijn twee gebieden aangewezen waar het dagelijks bestuur van een bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam bevoegd is tot het verlenen, wijzigen of intrekken van de concessies voor openbaar vervoer in dat gebied. Dat wijkt af van de hoofdregel dat gedeputeerde staten deze concessieverlening doen. Er zijn in Nederland twee gemeenschappelijke regelingen met deze taak: de Stadsregio Amsterdam en de Metropoolregio Rotterdam Den Haag (de zogenoemde vervoerregio's). De gemeenschappelijke regelingen zijn ook belast met de zorg voor de lokale spoorwegen. Dat omvat ook de taak om de staat en werking van de lokale spoorweginfrastructuur te behoeden voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur. Daartoe wordt op grond van artikel 12 van de Wet lokaal spoor[152] het beperkingengebied aangewezen. Vanuit het oogpunt van kenbaarheid voor de burger wordt er de voorkeur aan gegeven dat de begrenzing van de beperkingengebieden zichtbaar wordt in het omgevingsplan, dat burgers die activiteiten willen verrichten toch zullen moeten raadplegen en niet in een apart document. Omdat vervoerregio's (vrijwillige) gemeenschappelijke regelingen zijn waaraan de gemeenten deelnemen, ligt het voor de hand dat de begrenzing gebeurt in het omgevingsplan. Er mag op vertrouwd worden dat gemeenten die deelnemen aan een vervoerregio de begrenzing van de beperkingengebieden overnemen in overeenstemming met de aanwijzing door het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Artikel 36b van het Besluit personenvervoer 2000 laat echter de mogelijkheid open dat bepaalde gemeenten binnen een vervoerregio niet deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling. Het is mogelijk dat een deel van de lokale spoorweginfrastructuur op het grondgebied van een dergelijke gemeente ligt. Met het oog op een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken die de Wet lokaal spoor aan de vervoerregio toedeelt wordt daarom met een instructieregel geborgd dat alle gemeenten binnen de vervoerregio de beperkingengebieden begrenzen in hun omgevingsplan. De mogelijkheid voor de gemeenteraad om de vaststelling van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (artikel 2.8 van de wet) kan behulpzaam zijn bij het vaststellen en bijstellen van de soms vrij gedetailleerde geometrische begrenzing.

8.2.3 Instructieregel waarborgen kwaliteit industrieel afvalwater in openbaar vuilwaterriool

Ter implementatie van artikel 11 van de richtlijn stedelijk afvalwater is in dit besluit een instructieregel opgenomen over regulering via het omgevingsplan van lozingen van industrieel afvalwater op het

[149] *Kamerstukken II* 2015/16, 33 990, nrs. 56 en 57.
[150] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 56.
[151] *Kamerstukken I* 2016/17, 33 990, D, bijlage.
[152] Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet omvat een aanpassing van dit artikel omdat de vergunning is overgegaan van de Wet lokaal spoor naar de Omgevingswet, waarbij de benaming 'ruimtelijk profiel' is gewijzigd in 'beperkingengebied'.

openbaar vuilwaterriool. De richtlijn vereist dat de kwaliteit van het zich in het openbaar vuilwaterriool bevindende stedelijk afvalwater gewaarborgd wordt, ook met het oog op de bescherming van de goede werking van het zuiveringstechnisch werk.

De bedoelde instructieregel in artikel 5.161 heeft alleen betrekking op die gevallen die niet al onderworpen zijn aan een algemene regel uit het Besluit activiteiten leefomgeving of een omgevingsvergunningplicht. Gedacht kan worden aan lozingen van vet door horeca-activiteiten. De gemeente kan hiervoor regels stellen in het omgevingsplan.

In het Besluit activiteiten leefomgeving is met de specifieke zorgplicht en de algemene regels voor milieubelastende activiteiten al in een groot deel van de implementatie van artikel 11 van de richtlijn voorzien. Ook met de gestelde vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving en de regels in afdeling 8.9 van dit besluit voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringstechnisch werk wordt artikel 11 van de richtlijn geïmplementeerd.

Deze instructieregel dient ook de doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken van het waterschap. De waterschappen hebben, zoals bepaald in artikel 2.17 van de Omgevingswet, de taak om het stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk te zuiveren.

8.3 Ontheffing

Ontheffingsmogelijkheden in dit besluit

In afdeling 5.3 van dit besluit wordt op grond van artikel 2.32, tweede lid, van de wet bepaald dat op verzoek van het college van burgemeester en wethouders een ontheffing van de instructieregels over de inhoud van omgevingsplannen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in afdeling 5.1 van dit besluit kan worden verleend. Met een ontheffing als bedoeld in artikel 2.32, tweede lid, van de wet kan een besluit genomen worden dat afwijkt van of in strijd is met de instructieregels.

De mogelijkheid om ontheffing te verlenen betreft de instructieregels voor de volgende onderwerpen:
- primaire waterkeringen (paragraaf 5.1.3.3 van dit besluit), kust (paragraaf 5.1.3.4), grote rivieren (paragraaf 5.1.3.5), het IJsselmeergebied (paragraaf 5.1.3.6);
- kust, behoud vrije horizon (paragraaf 5.1.5.2);
- het behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6);
- behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7);
- het voorkomen van belemmeringen gebruik en beheer hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen (artikel 5.159).

Afdeling 5.1 is (grotendeels) van overeenkomstige toepassing op omgevingsverordeningen voor zover die functies aan locaties toedelen. In afdeling 7.6 is daarom geregeld dat de mogelijkheid om ontheffing te verlenen ook daarvoor is opengesteld. Hetzelfde geldt voor projectbesluiten van het waterschap en de provincie. De mogelijkheid om ontheffing te verlenen van regels in afdeling 5.1 – die op die projectbesluiten van overeenkomstige toepassing zijn – is geregeld in afdeling 9.2. Dit betekent dat ontheffing van de genoemde bepalingen uit afdeling 5.1 kan worden aangevraagd door het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten en het dagelijks bestuur van het waterschap. Een ontheffing wordt bij voorkeur aangevraagd als het voorgenomen besluit (de wijziging van het omgevingsplan, de omgevingsverordening of het projectbesluit) zich in een fase van totstandkoming bevindt dat het concreet genoeg is om aan de hand daarvan te kunnen beoordelen of de ontheffing kan worden verleend maar nog niet in ontwerp ter inzage heeft gelegen. De reden hiervoor is dat de ontwerpontheffing dan samen met het ontwerpbesluit ter inzage gelegd kan worden en de in te brengen zienswijzen dan ook betrekking kunnen hebben op het voornemen om met gebruikmaking van een ontheffing af te wijken van de instructieregels. Wordt de ontheffing in een later stadium aangevraagd en verleend, dan volgt uit de onder de Wet ruimelijke ordening geldende jurisprudentie[153] die naar verwachting onder de Omgevingswet gecontinueerd wordt, dat vanuit een oogpunt van zorgvuldige besluitvorming belanghebbenden de mogelijkheid geboden moet worden om bedenkingen kenbaar te maken tegen het voornemen gebruik maken van die ontheffing bij het bestuursorgaan dat bevoegd is tot vaststelling van het besluit waarvoor de ontheffing is aangevraagd. Het voornemen om gebruik te maken van de verleende ontheffing moet dan alsnog ter inzage gelegd worden zodat belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen.

[153] ABRvS 13 maart 2013, 201204241/1/R4 en 201204428/1/R4.

De beslissing of de ontheffing kan worden verleend wordt genomen door de Minister van Infrastructuur en Milieu en in voorkomend geval in overeenstemming met de minister die het aangaat. Met deze laatste wordt bedoeld die minister van wie de belangen van de beleidsterreinen die deze behartigt geraakt worden door het eventueel verlenen van de desbetreffende ontheffing. Voor het verlenen van een dergelijke ontheffing is overeenstemming tussen de desbetreffende ministers nodig.

Voorzien is om via de Invoeringswet Omgevingswet een nieuw derde lid aan artikel 2.32 van de wet toe te voegen. Dit maakt het mogelijk om de bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing van de instructieregels van het Rijk (regels als bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, van de wet) toe te delen aan gedeputeerde staten. Deze mogelijkheid zal zien op die gevallen dat de aanwijzing of begrenzing van een locatie waarop de rijksinstructieregel betrekking heeft, wordt bepaald in een besluit van een bestuursorgaan van de provincie. Daarmee kan de huidige werkwijze voor het verlenen van een toestemming voor het handelen in strijd met de in beperkingengebieden met betrekking tot luchthavens van regionale betekenis geldende regels gecontinueerd worden. Naar huidig inzicht wordt de regeling hiervoor via het Invoeringsbesluit Omgevingswet toegevoegd aan het Besluit kwaliteit leefomgeving.

Regeling in de wet voor de ontheffing

De beoordeling van een aanvraag voor een ontheffingsbesluit vormt een nader afwegingsmoment, waarbij in het concrete geval wordt bezien of de beoogde ontwikkeling, ondanks een gebod of verbod in een instructieregel, toelaatbaar is. Artikel 2.32 van de wet is een logisch vervolg op de regeling uit de Wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels).[154] Het is binnen het stelsel van de Omgevingswet één van de mogelijkheden die bijdragen aan flexibiliteit ofwel afwegingsruimte. De afwegingsruimte die de ontheffing biedt is vergroot ten opzichte van de regeling onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De ontheffing van de Wro was alleen bedoeld voor bijzondere situaties, die bij het stellen van de algemene regel niet voorzienbaar waren.[155] Die beperking van het expliciet onvoorzienbaar zijn, geldt onder de Omgevingswet niet langer. De Minister van Infrastructuur en Milieu kan onder de Omgevingswet ook ontheffing verlenen in gevallen die in zijn algemeenheid voorzienbaar zijn, maar in hun specifieke casuïstiek niet. De minister kan dan een afweging maken tussen het belang dat beschermd wordt door de instructieregel en het belang van het voorgenomen besluit. Net als onder de Wro moet gemotiveerd worden dat onverkorte toepassing van de instructieregel waarvan ontheffing wordt verzocht tot onbillijkheden of fricties leidt. De zorg voor de fysieke leefomgeving van het openbaar lichaam tot wie de instructieregel zich richt moet onevenredig worden belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen belangen, zo geeft artikel 2.32, vierde lid, van de wet aan. Zoals al in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[156] is aangegeven is het niet bij alle regels wenselijk dat daarvan ontheffing kan worden verleend. EU-richtlijnen kunnen daaraan in de weg staan, maar het kan bijvoorbeeld ook op grond van overwegingen van rechtszekerheid of rechtsgelijkheid onwenselijk geacht worden. Om die reden is de ontheffingsmogelijkheid niet voor alle regels uit afdeling 5.1 opengesteld.

Toelichting op de gekozen ontheffingsmogelijkheden

De keuze voor het al of niet openstellen van de ontheffingsmogelijkheid in dit besluit is gebaseerd op een redeneerlijn, waarvan de uitwerking dicht bij de voorheen geldende regelgeving en praktijk blijft.

De ontheffingsmogelijkheid is niet nodig als een belangenafweging gemaakt wordt over een algemeen belang, dat wil zeggen het belang van burgers (bijvoorbeeld voor regels die zijn gesteld met het oog op de bescherming van de gezondheid of het milieu) of het behoud van waardevolle onderdelen van de fysieke leefomgeving (zoals regels die zijn gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed). De beslisruimte voor het bestuursorgaan dat de instructieregel toepast wordt voor deze algemene belangen al ‘aan de voorkant’ zo ruim mogelijk gemaakt, inclusief uitzonderingen op de hoofdregel en extra ruimte voor bijzondere gevallen (zie ook paragrafen 2.3.8 en 8.1.3 van deze toelichting). Het is in beginsel niet wenselijk om het daarnaast nog mogelijk te maken om via een ontheffing extra beslisruimte toe te kennen aan een ander bestuursorgaan. Dat zou namelijk betekenen dat dit andere bestuursorgaan gaat meebeslissen op slechts één aspect en daarmee de mogelijkheid voor een samenhangende belangenafweging wordt beperkt. Het mogelijk maken van een

---

154 *Stb.* 2012, 306. Verwezen zij naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, 3, blz. 270/71, 273/74, 297 en 434-436. Ontheffingsmogelijkheden waren beschikbaar in de Wet ruimtelijke ordening (Barro, vooral alle daarin opgenomen regels) en in de Wet luchtvaart (de verklaring van geen bezwaar in artikel 8.9, echter alleen voor afwijkvergunningen en niet voor bestemmingsplannen of inpassingsplannen).

155 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 821, nr. 3, blz. 4; nr. 9, blz. 2-3.

156 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 434–436.

aanvullende ontheffingsmogelijkheid zou bovendien een te grote stapeling van flexibiliteitsmogelijkheden betekenen. In de nota naar aanleiding van het verslag heeft de regering in antwoord op vragen van leden van de Tweede Kamer aangegeven dat zij geen stapeling van flexibiliteitsmogelijkheden wil.[157] Als de ontheffingsmogelijkheid met dit besluit ook zou worden opengezet voor zulke algemene belangen, waarbij aan de voorkant al is bezien welke beslisruimte resteert, kan uit de instructieregel niet meer eenduidig worden afgeleid of een beoogd besluit wel of niet strijdig is met het beleid dat tot uitdrukking komt in de instructieregel. Ook zou een ontheffingsmogelijkheid in diverse gevallen strijd opleveren met Europeesrechtelijke of andere internationaalrechtelijke verplichtingen.

De ontheffingsmogelijkheid is wel nodig als er sprake is van specifieke taken en daaruit voortvloeiende specifieke belangen, bijvoorbeeld de rijksbelangen op het gebied van hoofdinfrastructuur en militaire voorzieningen. De belangenafweging kan bij dergelijke specifieke taken die worden behartigd door het Rijk niet worden overgelaten aan het bestuursorgaan tot wie de instructieregel is gericht. Dat zou de uitoefening van de rijkstaken kunnen bemoeilijken. Extra ruimte voor bijzondere gevallen wordt in dit geval niet ingebouwd in de instructieregel, maar geboden via de ontheffingsmogelijkheid. De bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing ligt voor de instructieregels van hoofdstuk 5 van dit besluit steeds bij de Minister van Infrastructuur en Milieu, in voorkomende gevallen in overeenstemming met de verantwoordelijke minister. De minister maakt een afweging met inachtneming van de criteria in artikel 2.32 van de wet, zoals hiervoor beschreven.

Rechtsbescherming ontheffing

Op een besluit tot het verlenen van een ontheffing staat op grond van artikel 16.85 van de wet (zoals beoogd is om het artikel te wijzigen bij de Invoeringswet Omgevingswet) gebundeld beroep open, samen met besluit waarvoor de ontheffing is aangevraagd. Als het een verzoek om ontheffing op grond van afdeling 5.3 betreft, is het besluit waarvoor de ontheffing is aangevraagd dus (een wijziging van) het omgevingsplan. Gaat het om een verzoek om ontheffing op grond van afdeling 7.6, dan is het besluit waarvoor de ontheffing is aangevraagd (een wijziging van) de omgevingsverordening. Gaat het tot slot om een verzoek om ontheffing op grond van afdeling 9.2 dan is het besluit waarvoor de ontheffing is aangevraagd het projectbesluit van de provincie of het projectbesluit van het waterschap.

Gaat de instructieregel bijvoorbeeld over de inhoud van het omgevingsplan, dan wordt het beroep tegen een besluit tot verlening van de ontheffing gebundeld met het beroep tegen (de wijziging van) het omgevingsplan waarvoor de ontheffing was aangevraagd.

De ontheffing wordt voor de mogelijkheid van beroep geacht deel uit te maken van het besluit waarvoor de ontheffing is verleend. Dit betekent dat de verleende ontheffing wat de beroepsmogelijkheid en bevoegde bestuursrechter betreft de regeling van het besluit waarvoor de ontheffing is verleend volgt. Gelet op artikel 7:1 Awb geldt dit ook voor een eventuele bezwaarmogelijkheid. Praktisch betekent dit dat de bezwaren tegen het besluit en tegen de ontheffingsbeschikking gericht moeten worden tot het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen waarvoor de ontheffing is verleend. Dit bestuursorgaan zendt de ingekomen bezwaren tegen het besluit en de ontheffingsbeschikking vervolgens naar het bestuursorgaan dat de ontheffing heeft verleend (de Minister van Infrastructuur en Milieu of gedeputeerde staten). Vervolgens moeten het besluit en de ontheffingsbeschikking heroverwogen worden aan de hand van de ingekomen bezwaren en aan de hand van de relevante feiten en omstandigheden (ex nunc).

Tegen een besluit tot weigering van een ontheffing van instructieregels staat in beginsel bezwaar en beroep open. Tegen een besluit tot weigering van een ontheffing van instructieregels kan voorafgaand aan een in te stellen beroep echter geen bezwaar gemaakt worden als het afwijzende besluit tot ontheffing betrekking heeft op een regel over een besluit waartegen ook geen bezwaar kan gemaakt worden. Dit volgt uit bijlage 1 bij de Awb zoals deze gewijzigd wordt door het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet.

Voor besluiten tot weigering van een ontheffing van instructieregels geldt daarnaast dat als het besluit tot weigering van een ontheffing betrekking heeft op een regel over een besluit waartegen alleen in eerste en enige aanleg beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open staat, dat dan tegen de weigering van die ontheffing ook beroep in eerste en enige aanleg bij die bestuursrechter open staat. Voorzien is om dit via de Invoeringswet Omgevingswet te regelen in artikel 2 van bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht.

[157] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 26.

8.4 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en effecten

8.4.1 Algemene opmerkingen over instructieregels over omgevingsplannen

De regels die ter bescherming van – veelal – ruimtelijke belangen voorheen waren opgenomen in onder andere het Barro, het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) en – in het bijzonder artikel 3.1.6 – van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) liggen ten grondslag aan afdeling 5.1 van dit besluit dat instructieregels over omgevingsplannen bevat. Daarnaast zijn uit diverse wetten en besluiten regels over geluid, geur, externe veiligheid en luchtkwaliteit in afdeling 5.1 opgenomen. Het gaat hierbij om instructieregels over omgevingsplannen die met het oog op de in artikel 2.1, derde lid, van de wet genoemde belangen zijn opgenomen. Deze zijn van overeenkomstige toepassing op omgevingsverordeningen, voor zover deze een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels bevatten, op projectbesluiten van een waterschap of provincie en deels op projectbesluiten van het Rijk. Daarnaast bestaat het voornemen deze regels ook van overeenkomstige toepassing te verklaren op afwijkactiviteiten. Dit laatste zal via het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving (zie paragraaf 11.2 van deze toelichting).

In de instructieregels is zoveel mogelijk aangesloten bij de belangen zoals die in de wet zijn benoemd. Ook zijn regels zo mogelijk eenduidig geherformuleerd (‘rekening houden met’ en ‘acht nemen’) en is versnippering van regels opgelost door deze bij elkaar te zetten in dit besluit. Het motief van de instructieregels is terug te vinden in het opschrift van de paragraaf van afdeling 5.1 ofwel in de regel zelf.

8.4.2 Algemene wijzigingen en effecten van de instructieregels over het omgevingsplan

Algemene wijzigingen ten opzichte van de voorheen geldende situatie

- De instructieregels voor omgevingsplannen (voorheen bestemmingsplannen) zijn bij elkaar gebracht in afdeling 5.1 van dit besluit; voorheen stonden ze in verschillende wettelijke regelingen, zoals het Barro, het Besluit externe veiligheid inrichtingen milieubeheer, het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit geluidhinder en het Besluit ruimtelijke ordening.
- Instructieregels over omgevingsplannen zijn vergaand geharmoniseerd en zoveel mogelijk ontdubbeld.
- In dit besluit wordt op een eenduidige manier omschreven op welke manier een norm doorwerkt naar een besluit. De tientallen verschijningsvormen uit het oude recht zijn teruggebracht tot drie, helder omschreven hoofdvormen: ‘betrekken bij’, ‘rekening houden met’ en ‘in acht nemen’.
- In plaats van overlegverplichtingen en motiveringsvereisten zijn de instructieregels geformuleerd als inhoudelijke beslisregels (zoals de watertoets, nu ‘weging van het waterbelang’ genoemd en regels over het groepsrisico) zodat duidelijk is geworden welke belangen op welke wijze moeten worden meegenomen bij de besluitvorming. De achterliggende bedoeling van de regels wordt zuiverder weergegeven, vooral door de heldere indeling en de redactie van de opschriften van de paragrafen.
- Bepalingen uit het voormalige Barro die ertoe strekten dat bepaalde functies specifiek moesten worden opgenomen in het bestemmingsplan om aan de instructieregels te voldoen – zoals over primaire waterkeringen – zijn zoveel mogelijk geschrapt, in overeenstemming met het uitgangspunt van vertrouwen tussen bestuursorganen.
- Voor bronnen van milieubelasting die voornamelijk lokale effecten veroorzaken is de gemeente het eerst aangewezen overheidsniveau om de gebiedsregie vorm en inhoud te geven. Voor de regulering van effecten van externe veiligheid, geluid, trillingen en geur is het omgevingsplan daarom het primaire instrument. Om dit waar te kunnen maken is ervoor gekozen om een aantal immissiegerichte regels die voorheen in het Activiteitenbesluit en de Wet geurhinder en veehouderij stonden, als instructieregels aan het omgevingsplan terug te laten keren. Deze regels strekken ertoe de belasting op gevoelige gebouwen, zoals woningen, aanvaardbaar te houden. Instructieregels over deze aspecten zijn selectief gesteld (zie paragraaf 8.4.3 voor de specifieke wijzigingen en effecten per milieuaspect). Emissiegerichte regels strekken ertoe de bronkant te reguleren. De rijksregels hierover zijn in het Besluit activiteiten leefomgeving opgenomen. De begrippen ‘kwetsbaar’ en ‘gevoelig’ die relevant zijn voor de aspecten veiligheid, geur en geluid zijn in sterke mate geharmoniseerd.
- Om te voorkomen dat – vooral – dergelijke lokale milieuregels het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van de hoofdspoorwegen en rijkswegen in beheer bij het Rijk belemmeren is een instructieregel opgenomen.
- De regels over plattelandswoningen zijn aangepast en de reikwijdte is verbreed.
- Ter uitvoering van het amendement Dik-Faber/Albert de Vries is aan de voorheen bestaande regels nog toegevoegd een instructieregel over de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen. Daarmee wordt meer dan nu, en aan de voorkant van de besluitvorming, rekening

gehouden met het belang van toegankelijkheid voor personen met een functiebeperking.
- Er is een duidelijker ontheffingssysteem gecreëerd en de mogelijkheden voor toepassing ervan zijn verruimd ten opzichte van mogelijkheden in onder meer het Barro.

Algemene effecten van de instructieregels over omgevingsplannen

- De inzichtelijkheid en het gebruikersgemak van de instructieregels voor het omgevingsplan zijn sterk verbeterd. Regels die voorheen over tal van AMvB's verspreid stonden staan nu in een hoofdstuk bij elkaar. De regels zijn goed kenbaar en gemakkelijk vindbaar. Dit bevordert de naleving van de regels en vermindert de bestuurlijke lasten.
- De verbeterde kenbaarheid en vindbaarheid van de regels en de uniforme en helder omschreven doorwerkingsconstructies zorgen voor een afname van juridische procedures. Helder is immers welke regels gelden en wat de wetgever met een instructieregel beoogt. Door de digitale ontsluiting en verbeelding van deze regels weten ook initiatiefnemers en burgers beter welke beperkingen de rijksoverheid heeft gesteld aan het toestaan van activiteiten op een locatie.
  - De afwegingsruimte in de instructieregels voor het omgevingsplan is vergroot door:
  - De andere formulering en vormgeving van de instructieregels (bijvoorbeeld bij geluid).
  - Aanpassing van de reikwijdte van de regels (verbreding van de plattelandsregeling naar andere voormalige bedrijfswoningen en naar het aspect trillingen).
  - Het verbeteren van de toegankelijkheid van de bestaande afwegingsruimte (inbouw van de Interimwet stad-en-milieubenadering en de mogelijkheden van de Crisis- en herstelwet).
  - Het verbeteren van de kenbaarheid van de regels (tijdelijke activiteiten in het reserveringsgebied van grote rivieren en regels voor erfgoed).
  - Het verhelderen en verruimen van de mogelijkheden voor het aanvragen van een ontheffing door gemeenten bij de Minister van Infrastructuur en Milieu voor die instructieregels waarvoor de ontheffingsmogelijkheid is opengesteld.
- De opzet en vormgeving van hoofdstuk 5 stellen de gemeenten beter in staat om een diversiteit aan maatschappelijke opgaven in de fysieke leefomgeving zowel in groei- als krimpsituaties, het hoofd te kunnen bieden:
  - In een vroegtijdig stadium is helder welke belangen meegewogen moeten worden. Daardoor kunnen, in samenhang, oplossingen worden ontwikkeld die aan meerdere belangen recht doen en kan het bestuursorgaan tijdig – zo nodig – beschermende regels in het omgevingsplan opnemen. Voor bijvoorbeeld het waterbelang en de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte is een algemene opdracht meegegeven om met deze belangen rekening te houden. Op deze manier kan bijvoorbeeld een klimaatbestendige en waterrobuuste inrichting geborgd worden, met behoud van ruimte voor ontwikkelingen. Vanzelfsprekend is de integrale afweging breder.
  - Door de vergroting en betere ontsluiting van de bestuurlijke afwegingsruimte wordt het voor gemeenten beter mogelijk om om te gaan met verschillen tussen gebieden (gebiedskenmerken en maatschappelijke opgaven) en keuzes te maken die hierbij passen. Hiervoor kan gewerkt worden met een denkbeeldig mengpaneel, waarbij per aspect gewenste of toelaatbare kwaliteitsniveaus vastgesteld kunnen worden.
  - De mogelijkheden om gebruiksruimte op verschillende manieren te verdelen stelt gemeenten in staat om afhankelijk van ambitie en opgave voor meer of minder planmatige verdeling te kiezen. Een planmatige verdeling van gebruiksruimte is efficiënter, biedt de mogelijkheid om gebruiksruimte te reserveren voor toekomstige gebruikers en maakt het mogelijk om actiever te sturen op een hogere milieukwaliteit in hoogbelaste situaties.
- De keuzes in dit besluit dragen bij aan een verlaging van de onderzoekslasten rond het omgevingsplan:
  - De redactie van de instructieregels in afdeling 5.1 is zo gekozen dat verschuiving van onderzoek mogelijk is. Voor globale omgevingsplannen leidt dit tot een substantiële verlaging van de onderzoekslasten, omdat het onderzoek gericht kan worden op het concrete initiatief.
  - De onderzoekslasten worden verder verminderd door hergebruik van gegevens en versobering van onderzoek (als gevolg onder meer van het verbreden van de niet in betekenende mate toets en het beter monitoren van effecten).
- De scheiding tussen immissiegerichte regels (dit besluit) en emissiegerichte regels (Besluit activiteiten leefomgeving) heeft twee belangrijke effecten:
  - In de eerste plaats biedt het gemeenten, samen met de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan, nieuwe mogelijkheden om te sturen op de verdeling van gebruiksruimte.
  - In de tweede plaats zorgt deze scheiding ervoor dat het vraagstuk van de oprukkende woningbouw, zoals dat door delen van het bedrijfsleven wordt ervaren, sterk wordt verminderd, omdat deze regels nu rechtstreeks aan gemeenten zijn gesteld en gelden bij de toedeling van functies.
- Door de nieuwe instructieregel voor de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte zal de toegankelijkheid voor personen met een functiebeperking verbeteren.
- De instructieregel dat de beperkingengebieden voor lokale spoorwegen in het omgevingsplan

worden opgenomen verhoogt de kenbaarheid van deze gebieden ten opzicht van het huidige recht.

8.4.3 Specifieke wijzigingen en effecten

8.4.3.1 Waarborgen van de veiligheid

Wijzigingen ten opzichte van de voorheen geldende situatie

- De afstanden voor het plaatsgebonden risico tussen activiteiten met externe veiligheidsrisico's en (zeer, beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties moeten gewaarborgd worden in omgevingsplannen en werken op die manier ook door naar de activiteit.
- De korte afstanden die exploitanten op grond van de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving moeten aanhouden, moeten doorwerken in het omgevingsplan. In het Besluit activiteiten leefomgeving is geregeld dat in beginsel binnen de begrenzing van de activiteit moet worden voldaan aan de afstand.
- De instructieregels van het besluit hebben als doel te bevorderen dat de veiligheid vroeg in het planproces van voorbereiding van een omgevingsplan gewaarborgd wordt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de open instructieregel over het voorkomen, beperken en bestrijden van rampen en uit de regeling van de aandachtsgebieden voor een brand, explosie of gifwolk.
- Er is een inhoudelijk verband gelegd tussen de Wet veiligheidsregio's en het omgevingsplan. De volgende regels zijn ten opzichte van het voorheen geldende recht geharmoniseerd:
  - regels over activiteiten met externe veiligheidsrisico's bij bedrijven, buisleidingen en transport;
  - regels over vuurwerk, opslag van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en munitieopslag bij militaire objecten;
  - definitieregels en regels over gebruik van kwetsbare, gevoelige gebouwen en locaties bij geluid, geur en externe veiligheid en de gebruiksfunctie in het Besluit bouwwerken leefomgeving.
- Alle definities op het gebied van externe veiligheid zijn geüniformeerd.
- Als extra te beschermen categorie is de categorie 'zeer kwetsbare' gebouwen toegevoegd om minder zelfredzame mensen meer bescherming te bieden.
- Er is een lijst van beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties opgenomen in plaats van een definitie van objecten. De achterliggende criteria zijn in deze nota van toelichting opgenomen.
- De voormalige regeling voor gebieden, die specifiek bedoeld was voor de vestiging van bepaalde risicovolle bedrijven door middel van een omhullende veiligheidscontour rond het gebied, is voortgezet met regels voor het aanwijzen van een risicogebied externe veiligheid.
- Voor het afwijken van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico zijn de mogelijkheden van de voorheen geldende regelingen van het Besluit externe veiligheid inrichtingen en de Crisis- en herstelwet in dit besluit omgevormd tot een afwijking onder voorwaarden voor drie jaar. Deze mogelijkheid geldt naast het toelaten van kwetsbare gebouwen ook voor het toelaten van en de vergunningverlening voor activiteiten met externe veiligheidsrisico's.
- Er is gekozen voor een andere vorm van groepsrisico: er wordt gebruik gemaakt van aandachtsgebieden waarmee in een omgevingsplan rekening gehouden moet worden. Voor bepaalde activiteiten met externe veiligheidsrisico's, gelden brand-, explosie- of gifwolkaandachtsgebieden.
- In het in een omgevingsplan aan te wijzen brand- en explosievoorschriftengebieden gelden extra bouwmaatregelen. Het bevoegd gezag kan hiervan afwijken door de omvang van deze gebieden te beperken. De gemeente kan hier haar eigen beleid voor blijven voeren.

Effecten van de instructieregels over waarborgen van de veiligheid

- Door de introductie van het begrip zeer kwetsbare gebouwen neemt de bescherming van minder zelfredzame mensen in gebouwen toe.
- De besluitvorming over externe veiligheidsvraagstukken zal door dit besluit verbeteren:
  - Door vooraf in het planproces waarborgen van veiligheid mee te nemen wordt de keuzevrijheid in het kader van het omgevingsplan vergroot, terwijl de veiligheid gewaarborgd wordt.
  - Verder maakt de gewijzigde vormgeving van het groepsrisico (met aandachtsgebieden met op effecten gebaseerde scenario's) het eenvoudiger om de regels toe te passen en wordt een bestuurlijke afweging over de aanvaardbaarheid van dit risico minder technisch. Het werken met een oriëntatiewaarde bracht abstracte discussies met zich mee over de vraag of een waarde van bijvoorbeeld 1,21 nog acceptabel was.
- De voorspelbaarheid van de regels wordt vergroot door regels en begrippen binnen het externe veiligheidsdomein te harmoniseren en te uniformeren.
- Dit besluit vergroot, rekening houdend met het uitgangspunt van een gelijkwaardig beschermingsniveau, de armslag voor decentrale bestuursorganen:
  - Om te beginnen is de bestuurlijke afwegingsruimte rond het tijdelijk afwijken van het plaatsge-

bonden risico verhelderd. Zo zijn de regels van het Besluit externe veiligheid inrichtingen en de Crisis- en herstelwet omgevormd tot één regel, waarmee voor gebiedstransities maximaal drie jaar kan worden afgeweken van het plaatsgebonden risico. Deze regel geldt nu zowel voor de ontwikkeling van kwetsbare gebouwen nabij risicobronnen als omgekeerd.
– Het plaatsgebonden risico voor windturbines van één op de honderdduizend per jaar voor beperkt kwetsbare gebouwen is gehandhaafd. Hierdoor is het plaatsen van windturbines op of nabij bedrijventerreinen makkelijker.
– Daarnaast zorgt het gebruik van aandachtsgebieden ervoor dat het gebied waarbinnen het groepsrisico een rol speelt wordt verkleind. Dit verhoogt de mogelijkheden voor een effectief ruimtegebruik. Voor bijvoorbeeld het scenario 'gifwolk' is het gebied twee tot drie keer kleiner geworden.
– Door het treffen van additionele bouwmaatregelen in brand- of explosievoorschriftengebieden kan de gebruiksruimte beter worden benut, zonder dat de risico's verder toenemen.
– In aandachtsgebieden kan het bevoegd gezag eigen keuzes blijven maken, bijvoorbeeld door te (blijven) werken met een beleid gericht op een maximum aantal personen (bevolkingsdichtheid) in een gebied, zodat flexibiliteit blijft bestaan.

8.4.3.2 Luchtkwaliteit

Wijzigingen ten opzichte van de voorheen geldende situatie

- Onder de Wet milieubeheer was toetsing van bestemmingsplannen en inpassingsplannen aan de Europese normen voor luchtkwaliteit voorgeschreven. In de periode 2010 tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet bestond het tijdelijke Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Het NSL vormde de onderbouwing van het uitstel dat de Europese Commissie aan Nederland in 2009 heeft verleend voor het voldoen aan de grenswaarden.
- Zowel de toetsing van de Wet milieubeheer als het tijdelijke NSL vervallen. De primaire insteek is dat als uit de monitoring blijkt dat niet aan een omgevingswaarde voldaan dreigt te worden, een programma met maatregelen moet worden opgesteld. Instructieregels zijn er alleen met het oog op het behalen van de Europeesrechtelijke verplichtingen, voor besluiten met gevolgen voor een beperkt aantal in dit besluit vastgelegde gebieden (de zogenoemde aandachtsgebieden) en voor de aanleg van een nieuwe auto(snel)weg of een tunnel van meer dan 100 meter.
- Voor deze aandachtsgebieden en voor deze specifieke gevallen blijft het mogelijk om gebruik te maken van de niet in betekenende mate toets.
- Gemeenten en provincies kunnen kiezen voor lokale en regionale ambities op het gebied van luchtkwaliteit en daartoe specifieke regels opnemen in het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Dit besluit biedt bijvoorbeeld de mogelijkheid voor gemeenten en provincie om een decentrale omgevingswaarde voor luchtkwaliteit te stellen.

Effecten instructieregels luchtkwaliteit

- Door voor een groot deel van Nederland geen instructieregels over het omgevingsplan te stellen voor luchtkwaliteit wordt een aanzienlijke reductie van onderzoekslasten bereikt.
- Daar waar het omgevingsplan aan de instructieregel moet voldoen, worden de onderzoekslasten beperkt door de niet in betekende mate toets uit het voorheen geldende recht te handhaven.
- Gemeenten en provincies krijgen meer ruimte om vorm te geven aan lokale of regionale ambities op het gebied van luchtkwaliteit, bijvoorbeeld door het stellen van een decentrale omgevingswaarde.

8.4.3.3 Geluid en trillingen

Wijzigingen ten opzichte van de voorheen geldende situatie

- Voorheen waren immissieregels voor geluid en trillingen veroorzaakt door activiteiten in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen als direct werkende regels voor bedrijven, die in dat besluit waren geregeld. Nu zijn die regels gesteld als instructieregels. Deze regels bieden standaard immissienormen als algemeen aanvaardbaar kwaliteitsniveau.
- De gemeente legt in het omgevingsplan vast wat de maximale immissie voor geluid en trillingen is die door activiteiten op gevoelige gebouwen respectievelijk gevoelige ruimten daarbinnen mag worden veroorzaakt.
- Verschillende bijzondere regelingen over activiteiten uit het Activiteitenbesluit milieubeheer komen niet terug in dit besluit, maar het besluit biedt de gemeente voldoende ruimte om zelf te voorzien in een aangepast regime voor dergelijke activiteiten.
- In situaties waarin niet aan de standaardwaarden voldaan kan worden, maar een bepaalde ontwikkeling om maatschappelijke, economische of andere redenen toch wenselijk geacht wordt, kan de gemeente afwegen en besluiten dat in een bepaald gebied een hogere belasting mogelijk

is. Voor geluid is dat alleen mogelijk nadat is vastgesteld dat de binnenwaarde (grenswaarde) nog behaald wordt. De waarde kan gezien worden als het landelijk geldende basisbeschermingsniveau. Voor trillingen zijn grenswaarden vastgesteld.
- Ook zijn er mogelijkheden om in het omgevingsplan voor een gebied een lagere belasting te normeren dan de standaardwaarde, bijvoorbeeld om de totale geluidbelasting te beperken in geval van cumulatie van verschillende bronnen.
- Als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen kan in het omgevingsplan voor een daarbij vast te stellen periode of voor onbepaalde tijd een trillingssterkte vastgesteld worden, waarbij de grenswaarde overschreden wordt. Een dergelijk besluit is vergelijkbaar met het zogenoemde stap-3-besluit uit de voormalige Interimwet stad-en-milieubenadering.

Effecten instructieregels geluid en trillingen

- De geluidregels gaan onderdeel van het omgevingsplan vormen. De opdracht om rekening te houden met deze geluidnormen wordt hierdoor rechtstreeks aan gemeenten gegeven. Hierdoor wordt het probleem van de oprukkende woningbouw verkleind, waar bedrijven last van hebben.
- Er ontstaat meer bestuurlijke afwegingsruimte voor gemeenten. Het systeem biedt de mogelijkheid om gebiedsgericht maatwerk te leveren door onderscheid te maken naar typen van gebieden (stille woonwijk, horecaconcentratiegebied, bedrijventerrein, buitengebied, enzovoort).
- Gemeenten zonder maatwerkbehoeften kunnen werken met eenvoudige standaardnormen, zonder bestuurlijke lasten.
- De regels maken het mogelijk voor geluid de gebruiksruimte planmatig te verdelen, en zo beter in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig is, namelijk per gebied, of desgewenst per perceel bepalen welke immissie is toegestaan.
- Hiermee kan de gemeente ook beter rekening houden met de cumulatie van geluidbelasting door activiteiten.

8.4.3.4 Geur

Wijzigingen ten opzichte van de voorheen geldende situatie

- De systematiek van geurregels is in hoge mate geharmoniseerd met de geluidregels.
- Voor het aspect geur, veroorzaakt door het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven en zuiveringstechnische werken, biedt dit besluit immissienormen als algemeen aanvaardbaar kwaliteitsniveau. In situaties waarin niet aan die normen voldaan kan worden, maar een bepaalde ontwikkeling om maatschappelijke, economische of andere redenen toch wenselijk geacht wordt, kan de gemeente afwegen en besluiten dat in een bepaald gebied een hogere belasting mogelijk is. De begrenzing van die mogelijkheden die in dit besluit is vastgelegd voor deze activiteiten, kan gezien worden als het landelijk geldende basisbeschermingsniveau. Ook zijn er mogelijkheden om in het omgevingsplan voor een gebied een lagere belasting te normeren dan de standaardwaarde.
- In de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit milieubeheer waren regels opgenomen die bewerkstelligden dat bepaalde afstanden het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven en aanverwante activiteiten en geurgevoelige objecten door een bedrijf moesten worden aangehouden. Die regels komen niet terug als algemene rijksregel voor bedrijven, maar als instructieregels die door de gemeente moeten worden toegepast bij de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan. De afstanden die strekken tot voorkoming van een overbelasting door geur, zijn vormgegeven als standaardwaarden. Gemeenten kunnen in beginsel tot andere afstanden besluiten. Voor het houden van landbouwhuisdieren geldt ook een minimumafstand die in beginsel niet onderschreden mag worden.
- Als zwaarwegende economische belangen of zwaarwegende andere maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen kan de gemeenteraad bij de toedeling van functies aan locaties voor een daarbij vast te stellen periode of voor onbepaalde tijd andere immissiewaarden of afstanden voor geur vaststellen, waarbij de normen die het landelijk geldende basisbeschermingsniveau worden overschreden. Die andere waarden worden dan in het omgevingsplan opgenomen. Een dergelijk besluit is vergelijkbaar met het zogenoemde stap-3-besluit uit de voormalige Interimwet stad-en-milieubenadering.

Effecten instructieregels geur

- De regels maken het mogelijk de gebruiksruimte voor geurbelasting door het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven planmatig te verdelen en beter in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. Met het omgevingsplan kan een gemeente als dat nodig is, namelijk per gebied, of desgewenst per perceel bepalen welke immissie is toegestaan.
- Hiermee kan de gemeente ook rekening houden met de cumulatie van geurbelasting.
- Omdat de geurregels een onderdeel van het omgevingsplan gaan vormen, ontstaat voor bedrijven

een betere bescherming. Onder de Wet geurhinder en veehouderij en het Activiteitenbesluit milieubeheer was een bedrijf formeel in overtreding als een gemeente nieuwe woningen toeliet nabij dat bedrijf en het bedrijf daardoor niet meer kon voldoen aan de immissie-eisen voor geur. Dat wordt nu voorkomen.

9 Waterschapsverordeningen: hoofdstuk 6 van dit besluit

Inhoud van de waterschapsverordening

Artikel 2.5 van de wet vereist dat een waterschap één waterschapsverordening vaststelt waarin zijn regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. De waterschapsverordening – soms ook nog met de traditionele naam 'keur' aangeduid – bevat de regels ter uitvoering van de specifieke taken die op grond van artikel 2.17 van de wet bij het waterschap liggen: het beheer van de regionale watersystemen, de zuivering van stedelijk afvalwater en het behoeden van de staat en werking van openbare wegen in beheer van het waterschap. Waterschappen vormen een functioneel bestuur en kunnen niet uit eigen beweging andere onderwerpen in de waterschapsverordening regelen dan de uitvoering van hun wettelijke taken.

De regels in de waterschapsverordening kunnen vergunningplichten inhouden, algemene regels met of zonder meldplichten en de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. In de waterschapsverordening kunnen regels gesteld worden over verschillende activiteiten die van invloed zijn op watersystemen: lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, wateronttrekkingsactiviteiten en beperkingengebiedactiviteiten (voor de beperkingengebieden met betrekking tot regionale waterstaatswerken).

De aansturing van de taakuitvoering door waterschappen door het Rijk gebeurt vooral met de omgevingswaarden en de daaraan gekoppelde programmaplicht. Instructieregels over de door het waterschap te stellen regels hebben hierin slechts een heel beperkte rol.

Instructieregel over de lozingsactiviteit

Waterschappen kunnen in hun waterschapsverordening onder meer regels stellen om lozingsactiviteiten te reguleren. Deels gaat daarbij om regels voor lozingsactiviteiten in regionale wateren die niet door het Rijk zijn geregeld in de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving (dat zijn lozingsactiviteiten die plaatsvinden bij door het Rijk gereguleerde milieubelastende activiteiten). Daarnaast kunnen waterschappen regels stellen over de lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk die wel door het Rijk zijn gereguleerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. In artikel 2.11 van dat besluit is hiervoor aan de waterschappen de bevoegdheid gegeven om maatwerkregels te stellen, waarmee de algemene regels van dat besluit kunnen worden aangevuld of daarvan kan worden afgeweken.

Voorheen waren de lozingen met gevolgen voor de waterkwaliteit van rijkswege geregeld.

Artikel 10 van de kaderrichtlijn water vereist dat alle lozingen gereguleerd worden. Artikel 11, derde lid, onder g, bepaalt dat alle regels voor lozingen voorafgaand gesteld moeten worden. Ter implementatie van de kaderrichtlijn water is hiervoor een instructieregel opgenomen die er toe verplicht dat in de waterschapsverordening bij het stellen van regels over lozingsactiviteiten de artikelen 10 en 11, derde lid, onder g, kaderrichtlijn water in acht genomen worden.

Het gaat in de kaderrichtlijn water dan om lozingen met voor de kwaliteit van het watersysteem met verontreinigde stoffen. Op deze manier moeten ook lozingen van zeer zorgwekkende stoffen worden meegenomen. Alle bekende relevante lozingen van zeer zorgwekkende stoffen zijn geregeld door rijksregels in het Besluit activiteiten leefomgeving en beoordelingsregels in afdeling 8.9 van dit besluit.

Deze instructieregel is specifiek gericht op de lozingsactiviteiten die nog niet door het Rijk zijn gereguleerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. Voorbeelden daarvan zijn de lozing van hemelwater, huishoudelijk afvalwater en grondwater of de lozingen die plaatsvinden bij het reinigen en conserveren van bouwwerken langs oppervlaktewaterlichamen. Voor nadere toelichting op deze instructieregel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 6.1.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Over een deel van de lozingen en over rijksregels kan een waterschap eigen regels of maatwerkregels stellen. Voorheen waren de regels voor waterkwaliteit uitputtend gesteld door het Rijk. Om te waarborgen dat de kaderrichtlijn water daarbij wordt uitgevoerd is een instructieregel opgenomen.

Effecten

- Waterschappen kunnen meer eigen invulling geven aan waterkwaliteitsbeleid door stellen van eigen regels of maatwerkbepalingen.
- Met het stellen van instructieregel blijft de kaderrichtlijn water volledig geïmplementeerd, terwijl er meer decentrale afwegingsruimte is.

10 Omgevingsverordeningen: hoofdstuk 7 van dit besluit

10.1 Algemeen

Inhoud van de omgevingsverordening

Artikel 2.6 van de wet vereist dat de provincie één omgevingsverordening vaststelt waarin regels over de fysieke leefomgeving worden opgenomen. Het regelpakket van de provincie in een omgevingsverordening is anders van aard dan dat van de gemeente in het omgevingsplan. Het regelpakket in de omgevingsverordening is, vergeleken met dat in het omgevingsplan, veel beperkter en heeft voor slechts een beperkte groep activiteiten betekenis. Dat blijkt uit de omgevingsverordeningen die enkele provincies al vastgesteld hadden krachtens de verschillende wetten van het voormalige omgevingsrecht. Een belangrijk element in de omgevingsverordening zijn regels die gericht zijn tot andere bestuurslagen, zoals omgevingswaarden voor de niet-primaire waterkeringen in beheer bij waterschappen of instructieregels voor het omgevingsplan.

De verordeningen die opgaan in de omgevingsverordeningen bestaan ruwweg uit vier groepen regels:
- regels ter uitvoering van specifieke taken van de provincie;
- instructieregels over de toedeling van functies aan locaties in omgevingsplannen (provinciale belangen);
- instructieregels en omgevingswaarden voor de waterschapstaken;
- in sommige gevallen algemene regels over activiteiten of vergunningen op terreinen die de provincie zich aantrekt (bijvoorbeeld landschapsbescherming).

De Omgevingswet biedt de provincies ook andere regelmogelijkheden, zoals omgevingswaarden voor andere onderwerpen, aanvullingen of afwijkingen van rijksomgevingswaarden (zie daarover paragraaf 2.3.3 van deze toelichting), beoordelingsregels voor bepaalde categorieën omgevingsvergunningen, maatwerkregels (zie de nota van toelichting bij het Besluit activiteiten leefomgeving) en maatwerkvergunningen (idem). Ook zou een provincie nadere instructieregels kunnen stellen voor onderwerpen waarvoor het Rijk instructieregels geeft, zoals externe veiligheid, geur, geluid en trillingen. Hierop is artikel 118 van de Provinciewet van toepassing: ‘De bevoegdheid tot het maken van provinciale verordeningen blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten of algemene maatregelen van bestuur is voorzien, gehandhaafd, voor zover de verordeningen met die wetten en algemene maatregelen van bestuur niet in strijd zijn.’

Voor de regels die de provincie stelt geldt het uitgangspunt van subsidiariteit, oftewel ‘decentraal, tenzij’. Daarbij gelden de criteria die zijn vastgelegd in artikel 2.3, tweede lid, van de wet:
- de aanwezigheid van een provinciaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd;
- een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet;
- de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

De uitvoering door de provincie van specifieke taken die zijn toegedeeld in artikel 2.18 van de wet of in andere wetten is vanzelfsprekend een provinciaal belang. Daarnaast kan het provinciebestuur zelfstandig bepalen welke belangen zich het best lenen voor behartiging door de provincie zelf. Of een bepaald onderwerp als een provinciaal belang kan worden aangemerkt en of dat niet doelmatig en doeltreffend door de gemeentebesturen kan worden behartigd is afhankelijk van de bestuurlijke context op een bepaald moment. Genoemd artikel vereist dat de provincies motiveren waarom het doelmatig en doeltreffend is om de desbetreffende bevoegdheid op provinciaal niveau uit te oefenen en waarom de gemeentebesturen dat niet doelmatig en doeltreffend zouden kunnen doen. Het enkele feit dat een belang meerdere gemeenten of waterschappen raakt, is dus onvoldoende motief om regels te stellen. Er wordt pas aan de criteria van artikel 2.3, tweede lid, van de wet voldaan als een dergelijk belang niet doelmatig en doeltreffend door samenwerking van die gemeenten of waterschappen kan worden behartigd. Op de achtergrond en beoogde toepassing van artikel 2.3 is de regering

tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet diverse malen ingegaan.[158]

Artikel 2.3 regelt alleen de subsidiariteit tussen de algemene overheden. Het Rijk, de provincies en de gemeenten hebben een open huishouding en bij beslissing door het Rijk of de provincie om een bepaald onderwerp aan zich te trekken heeft artikel 2.3 een belangrijke functie. De Omgevingswet kent een dergelijke bepaling niet voor waterschappen, omdat zij een gesloten huishouding hebben. De relatie tussen provincie en waterschappen is geregeld in de Waterschapswet. Artikel 1, tweede lid, van de Waterschapswet geeft de provincie de opdracht om de zorg voor het watersysteem en de zorg voor het zuiveren van afvalwater aan het waterschap toe te delen. Artikel 2, tweede lid, van die wet biedt alleen ruimte om van die regel af te wijken in het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Toch heeft het subsidiariteitsbeginsel ook een functie in de verhouding tussen de provincie en het waterschap. Wanneer een specifieke taak bij het waterschap is belegd, volgt uit het subsidiariteitsbeginsel dat het reguleren daarvan ook aan dat bestuursorgaan behoort te worden gelaten. Van de provincies mag daarom worden verwacht dat zij alleen regels stellen over onderwerpen die behoren tot het takenpakket van een waterschap als het waterschap dat niet doelmatig en doeltreffend zelf kan doen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het stellen van regels over grondwateronttrekkingen van minder dan 150.000 m^3.

Inhoud van dit hoofdstuk: instructieregels over de omgevingsverordening

Hoofdstuk 7 van dit besluit bevat instructieregels over omgevingsverordeningen.

Ten eerste is een algemene instructieregel gesteld over de gevallen waarin provincies regels stellen over de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarmee geborgd wordt dat provinciale toedelingskeuzes in overeenstemming zijn met de nationale belangen. Deze geldt voor de gehele omgevingsverordening, dus zowel voor onderwerpen die provincies uit eigen beweging regelen als voor onderwerpen waarvoor dit besluit vereist dat zij regelingen opnemen.

Ten tweede zijn voor natuur en werelderfgoed ‘getrapte’ instructieregels opgenomen waarbij de provincie de opdracht krijgt instructieregels te stellen over het omgevingsplan. Op deze wijze kan regionaal maatwerk geboden worden voor deze onderwerpen, die zowel een nationaal als een provinciaal belang betreffen.

Ten derde zijn enkele instructieregels gesteld die betrekking hebben op de specifieke taken die op grond van artikel 2.18 van de wet aan de provincie zijn toegedeeld. Er zijn instructieregels over de omgevingsverordening ter uitvoering van drie specifieke taken: het behoeden van de staat en werking van bepaalde infrastructuur, het voorkomen of beperken van geluidhinder in stiltegebieden en het beschermen van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden.

In hoofdstuk 7 van dit besluit zijn geen instructieregels opgenomen over de omgevingsverordening ter uitvoering van de taak op het gebied van zwemwaterbeheer. In afdeling 3.2 van dit besluit zijn over deze taak wel enkele instructieregels gesteld, maar die betreffen niet de verordenende bevoegdheid van de provincie, maar bijzondere bevoegdheden van gedeputeerde staten waarmee snel ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden. Dat laat onverlet dat de provincies uit eigen beweging in de omgevingsverordening regels kunnen stellen ter uitvoering van deze taak (zie hierover ook paragraaf 6.2 van deze toelichting).

10.2 Instructieregels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Met het toedelen van functies aan locaties wordt aangegeven welke functies die locaties hebben en op welke wijze en onder welke voorwaarden deze functies ter plaatse kunnen worden uitgeoefend.[159] Ook de provincie kan in haar omgevingsverordening (mede) de functie van een locatie bepalen en regels stellen met het oog op die functie.

Artikel 4.2, tweede lid, van de wet stuurt er echter op dat de provincie dit niet doet en zoveel mogelijk gebruik maakt van instructieregels als er behoefte is aan functie- en locatiespecifieke regels. Dit zorgt ervoor dat burgers en bedrijven dergelijke regels die van toepassing zijn op hun perceel zoveel mogelijk vinden in het omgevingsplan. Het omgevingsplan is immers het centrale instrument voor de toedeling van functies aan locaties. Door toedeling primair in het omgevingsplan te laten plaatsvinden, verbetert de toegankelijkheid van de regels. Bovendien voorkomt deze werkwijze incongruentie

[158] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 77–79 en 398–402; *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 12, blz. 146–152; *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 23, blz. 60–61 en 112–115; *Kamerstukken I* 2015/16, 33 962, E, blz. 7–9, 12, 82–83 en 132.
[159] Voor een nadere toelichting zie *Kamerstukken II*2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 137–139.

tussen gemeentelijke en provinciale regels. Als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van haar specifieke taken (zoals stiltegebieden, en grondwaterbeschermingsgebieden) of met het oog op provinciale belangen kan de provincie via instructieregels bewerkstelligen dat een beschermende (neven)functie in het omgevingsplan opgenomen wordt. Daarvoor is het nodig dat de locatie wordt vastgelegd in de verordening. De instructieregels die gelden voor die locatie leiden in het algemeen niet tot een uitputtende functietoedeling in het omgevingsplan, maar zij hebben wel in grotere of kleinere mate invloed op de functie van een locatie.

Artikel 4.2, tweede lid, van de wet biedt echter de mogelijkheid om, als het gebruik van instructieregels of een instructie niet doelmatig of doeltreffend is, in de verordening toch een toedeling van functies en met het oog daarop te stellen regels op te nemen. Een voorbeeld is de situatie dat naleving van de instructieregel vrij bewerkelijk is voor de betrokken bestuursorganen, terwijl de doelgroep van de regel voldoende kennis en vaardigheden bezit om zelf de locatiespecifieke regels in de omgevingsverordening te vinden. Ook in dit geval is het wenselijk dat dit niet leidt tot incongruentie tussen gemeentelijke, provinciale en nationale regels. Daarom is er voor gekozen om artikel 7.1 in dit besluit op te nemen. Voor zover in de omgevingsverordening regels worden opgenomen die zien op de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop te stellen regels, moeten die regels aan dezelfde instructieregels van het Rijk voldoen als omgevingsplannen.

De praktische betekenis van deze regel is bescheiden. Direct toedelen van functies aan locaties in de omgevingsverordening is immers de uitzondering op het uitgangspunt dat toedeling van functies aan locaties gebeurt in het omgevingsplan en de provincie daarop zo nodig ingrijpt via instructieregels, instructies of projectbesluiten. Waar provincies wel direct functies toedelen, betreft het in het algemeen beschermende (neven)functies ter uitvoering van hun taken. De meeste regels van afdeling 5.1 zien niet op dat soort functietoedeling, maar op het mogelijk maken van nieuwe activiteiten of nieuwe, andere functies. Bij het toedelen van beschermende (neven)functies hebben dergelijke instructieregels hooguit een indirecte werking. Zo is er formeel geen strijd met een instructieregel als de provincie de functie stiltegebied zou toedelen aan een locatie waar het Rijk een reservering voor een nieuwe weg of spoorweg heeft gemaakt. Een dergelijke functietoedeling zou echter spanning opleveren met de afstemmings- en samenwerkingseisen van artikel 2.2 van de wet. De overeenkomstig toe te passen instructieregel functioneert dan vooral als aandachtscriterium. De overeenkomstige toepassing van instructieregels van meer algemene aard, zoals die voor de ‘weging van het waterbelang’, zal een meer rechtstreekse invloed hebben op eventuele functietoedelingen in de omgevingsverordening.

Bij de voorbereiding van dit besluit is de vraag opgekomen of het nodig is de regels van afdeling 5.1 van dit besluit ook te laten gelden voor de bevoegdheid van de provincie (op grond van artikel 2.22 van de wet) om instructieregels te geven over de inhoud van het omgevingsplan. De gedachte achter die vraag is dat een dergelijke bepaling zou voorkomen dat de gemeenten geconfronteerd worden met strijdige instructieregels. Hier is niet voor gekozen. De eerste en belangrijkste reden is het uitgangspunt ‘vertrouwen’: de regering gaat uit van professioneel gedrag van overheden en heeft niet de ervaring dat provincies instructieregels stellen die botsen met de rijksinstructieregels. Een tweede reden is dat artikel 119 van de Provinciewet er al in voorziet dat regels van de provincie vervallen voor zover in die onderwerpen van rijkswege is voorzien. Een provinciale instructieregel over hetzelfde onderwerp als een rijksinstructieregel vervalt in zijn geheel, ook wanneer die regel slechts ten dele overlapt met de instructieregel van het Rijk.[160]

10.3 Instructieregels met het oog op het behoud van werelderfgoed en cultureel erfgoed

Op grond van de Omgevingswet is het Rijk verplicht tot het stellen van instructieregels aan het provinciebestuur over in de omgevingsverordening op te nemen regels met het oog op het behoud van cultureel erfgoed en het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Bij amendement-Van Veldhoven[161] is de grondslag voor een instructieregel hierover geëxpliciteerd. Met artikel 2.27, onderdelen a en b, wordt, voor zover het cultureel erfgoed betreft, hetzelfde beoogd, namelijk de grondslag voor de voortzetting van het in het voormalige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening opgenomen getrapte stelsel van instructieregels: het Rijk instrueert de provincie, de provincie op haar beurt de gemeente. Afdeling 7.2 van dit besluit vormt hier de uitwerking van. Het gaat daarbij in ieder geval om de regels over het beschermen van erfgoederen van uitzonderlijke universele waarde zoals voorheen opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Het instrument van de instructieregel leent zich vooral voor de wat grotere, ruimtelijke, werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst. Voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie, de Romeinse

[160] *Kamerstukken II* 1985/86, 19 403, nr. 3, blz. 119.
[161] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 118.

Limes, Droogmakerij de Beemster en de Stelling van Amsterdam wordt gebruik gemaakt van getrapte instructieregels. Voor andere werelderfgoederen wordt gebruik gemaakt van andere wettelijke instrumenten. Zo worden ook werelderfgoederen beschermd door aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht of aanwijzing als rijksmonument. De regels met het oog op het behoud van werelderfgoed en cultureel erfgoed in de Waddenzee zullen worden aangevuld door het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet (zie paragraaf 8.1.7.3).

10.4 Instructieregels met het oog op natuurbescherming

Inleiding

Het natuurnetwerk Nederland is een samenhangend landelijk ecologisch netwerk, dat is gericht op de bescherming, de instandhouding en zo nodig het herstel van een gunstige staat van instandhouding van soorten dieren en planten, van typen natuurlijke habitats en van leefgebieden van soorten die van nature in Nederland voorkomen. Het gaat daarbij onder meer om soorten, habitattypen en leefgebieden die vallen onder de reikwijdte van de vogelrichtlijn of de habitatrichtlijn, en om met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten die zijn geplaatst op de nationale 'rode lijsten'.

Artikel 1.12, eerste en tweede lid, van de Wet natuurbescherming bevat de taak voor de provincies om in gezamenlijkheid het natuurnetwerk Nederland te ontwikkelen en in stand te houden en om in elke provincie gebieden aan te wijzen die tot het netwerk behoren. Afdeling 7.3 van dit besluit bevat op dit punt nadere instructieregels gericht tot de provincies. Het gaat deels om getrapte instructieregels: eisen die de provincies moeten stellen waaraan andere overheden moeten voldoen. De grote wateren (Noordzee, Waddenzee, Eems, Dollard, IJsselmeer, Deltawateren en de grote rivieren) maken ook onderdeel uit van het natuurnetwerk Nederland. Op deze wateren zijn de instructieregels van afdeling 7.3 van dit besluit echter niet van toepassing. De verantwoordelijkheid voor het beheer van deze wateren ligt bij het Rijk.

De instructieregels schrijven voor dat de provincie bij of krachtens omgevingsverordening gebieden aanwijst die het natuurnetwerk Nederland vormen. Bij of krachtens omgevingsverordening worden ook de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden vastgesteld. Bij omgevingsverordening worden door de provincies regels gesteld in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van deze kenmerken en waarden. De regels moeten onder meer achteruitgang van de kwaliteit en oppervlakte van het netwerk voorkomen, het behoud van samenhang tussen de gebieden van het netwerk verzekeren en verzekeren dat tijdig adequate compensatie plaatsvindt van eventuele nadelige gevolgen van activiteiten; maar waar nodig moeten de regels ook zijn gericht op herstel, verbetering en uitbreiding van het netwerk en van wezenlijke kenmerken en waarden van dat netwerk. Provincies hebben de bevoegdheid om verdergaande eisen te stellen dan voorzien in afdeling 7.3.

Concept van het natuurnetwerk, verantwoordelijkheden, kaders en monitoring

Het concept van het natuurnetwerk Nederland is geïntroduceerd met het Natuurpact, dat door de Staatssecretaris van Economische Zaken op 18 september 2013 is aangeboden aan de Tweede Kamer.[162] Het is in de plaats gekomen van het eerdere concept van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

In vergelijking met het nationaal beleid voor de EHS, zoals verwoord in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, richt het beleid voor het natuurnetwerk Nederland zich meer op kwaliteit, op grotere natuurgebieden en op het realiseren van natuurlijke verbindingen met omliggende gebieden. Het natuurnetwerk Nederland is geen doel op zichzelf, maar een waardevol instrument voor het versterken van de natuur in Nederland. Het gaat hierbij om het realiseren van grotere aaneengesloten oppervlakten die verbonden zijn met de grote ecosystemen. Het is een concept dat niet statisch is, maar dat zich verder ontwikkelen kan, en waarbij de basis en de inzet vanuit de streek komen. Waar mogelijk wordt de combinatie gezocht met andere sectoren die bijdragen aan welzijn, zoals landbouw, water, recreatie en gezondheid.[163]

Zoals in het Natuurpact is aangegeven, is het Rijk verantwoordelijk voor de kaders en ambities van het natuurnetwerk Nederland en zijn de provincies verantwoordelijk voor de invulling en de concretisering ervan.[164] In het Natuurpact zijn kaderstellende ambities voor de ontwikkeling en het beheer van natuur

[162] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 576, nr. 6.
[163] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 576, nr. 6, blz. 4 e.v.
[164] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 576, nr. 6, blz. 9.

in Nederland vastgelegd voor de periode tot en met 2027. Daarnaast golden al de instructieregels van titel 7.10 van het toenmalige Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) ter bescherming van de voormalige EHS, welke ook van toepassing zijn geworden op het natuurnetwerk Nederland.[165]

Bij de parlementaire behandeling van het voorstel voor de Wet natuurbescherming is door de regering aangegeven dat de met het Barro geboden bescherming gecontinueerd zal worden, ook na inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet.[166] Uiteraard moet daarbij recht gedaan worden aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en provincies, zoals deze voortvloeit uit de decentralisatieafspraken op het vlak van het natuurbeleid en het gebiedsgerichte beleid, neergelegd in het Bestuursakkoord natuur[167] en het Natuurpact. Deze verantwoordelijkheidsverdeling brengt met zich dat in de instructieregels het resultaat waarop het Rijk de provincies kan aanspreken centraal moet staan. De wijze waarop dit resultaat het beste kan worden behaald staat primair ter beoordeling van de provincies, die op dit punt een grote mate van beleidsvrijheid hebben.[168] Als een provincie in gebreke blijft het resultaat te bereiken zal het Rijk de provincie daarop – in overeenstemming met de afspraken in het kader van het Bestuursakkoord Natuur en het Natuurpact[169] – aanspreken en kan het Rijk zo nodig gebruik maken van de instrumenten van het interbestuurlijk toezicht als geregeld in de Provinciewet en de Wet naleving Europese regelgeving publieke entiteiten.

Gezien de gezamenlijke verantwoordelijkheid van Rijk en provincies is in dit besluit – in navolging van het toenmalige Barro – gekozen voor getrapte instructieregels, waarbij wordt voldaan aan het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’. De verantwoordelijkheid van de provincies hangt samen met de regierol die zij hebben bij de realisatie van het gebiedsgericht beleid en betreft de verzekering van de totstandkoming, het beheer, de bescherming en de verdere ontwikkeling van het natuurnetwerk Nederland. De verantwoordelijkheid van het Rijk hangt samen met het feit dat het hier gaat om een landelijk, provinciegrensoverschrijdend, samenhangend ecologisch netwerk dat een essentieel instrument is voor de realisatie van landelijke en internationale biodiversiteitsdoelstellingen. Op deze internationale doelstellingen is het Rijk aanspreekbaar. Om het nationale belang zeker te stellen bepaalt het Rijk ambities en stelt het kaders, onder meer in de vorm van instructieregels en bestuurlijke afspraken.

Waar het te realiseren resultaat voorop heeft te staan, beperken de instructieregels in afdeling 7.3 van dit besluit zich tot de eerdergenoemde aspecten om dit te bereiken: de identificatie bij provinciale verordening van de relevante natuurwaarden die tot het natuurnetwerk Nederland behoren (aanwijzing, begrenzing, benoeming wezenlijke kenmerken en waarden; artikelen 7.5 en 7.6), het stellen van regels gericht op het doel van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van het netwerk (artikel 7.7, eerste lid) en de verzekering dat geen achteruitgang van de kwaliteit en de oppervlakte van het netwerk plaatsvinden (artikel 7.7, tweede lid). Daarnaast zijn in het Natuurpact de volgende specifieke, kaderstellende bestuurlijke afspraken over het natuurnetwerk gemaakt:[170]

- Er dient te worden gezorgd voor extra hectares natuur, waarmee de natuurgebieden robuuster worden gemaakt. Naast extra verwerving worden in deze periode vooral ook de al eerder verworven, maar nog niet ingerichte gronden, alsnog ingericht. Het is de ambitie om tot en met 2027 in ieder geval het dubbele van de ontwikkelopgave uit het Bestuursakkoord Natuur te realiseren. Concreet betekent dit dat in de periode 2011 tot met 2027 minimaal 80.000 hectare natuur wordt ingericht. Bij brief van 18 december 2015 heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken de Tweede Kamer geïnformeerd over de begrenzing en de voortgang van de realisatie van het natuurnetwerk Nederland.[171]
- Er dienen belangrijke natuurlijke verbindingen tot stand gebracht te worden, die zorgen voor een veerkrachtig netwerk. Het gaat hier om natuurlijke verbindingen tussen natuurgebieden in Nederland en natuurgebieden over de grens en om de verbinding met de grote watersystemen (grote rivieren, Zuidwestelijke Delta, Waddengebied en de Noordzeekustzone).
- Particuliere beheerders en natuurorganisaties worden in staat gesteld om de vastgestelde doelen

[165] Op 1 juli 2016 is in het Barro de benaming ‘EHS’ vervangen door ‘natuurnetwerk Nederland’, bij Besluit van 18 mei 2016 tot wijziging van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (grote rivieren, elektriciteitsvoorzieningen, ecologische hoofdstructuur, IJsselmeergebied en enige technische wijzigingen); *Stb.* 2016, 202.

[166] *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 24 e.v. en *Kamerstukken II* 2014/15, 33 348, nr. 18, blz. 10. Zie ook *Kamerstukken II* 2014/15, 33 348, nr. 9, blz. 20, 25, 29 en 36; *Kamerstukken II* 2014/15, 33 348, nr. 18, blz. 5, 6 en 16; *Kamerstukken II* 2014/15, 33 348, nr.175, blz. 56 en 67; *Kamerstukken I* 2015/16, 33 348, D, blz. 35.

[167] Samenstel van de door het Rijk en de provincies gemaakte afspraken, neergelegd in het op 20 september 2011 gesloten onderhandelingsakkoord decentralisatie natuur (bijlage 131283 bij *Kamerstukken II* 2011/12, 30 825, nr. 107), de op 7 december 2011 gesloten aanvullende overeenkomst (bijlage 144712 bij *Kamerstukken II* 2011/12, 30 825, nr. 143) en de op 8 februari 2012 overeengekomen uitvoeringsafspraken (bijlage 153993 bij *Kamerstukken II* 2011/12, 30 825, nr. 153).

[168] *Kamerstukken II* 2012/13, 33 441, nr. 3, blz. 21 en 22, *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, blz. 52, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 32 en 33.

[169] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 348, nr. 5, blz. 45 en 46.

[170] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 576, nr. 6, blz. 5.

[171] *Kamerstukken II* 2016/16, 33 576, nr. 58.

voor het beheer van het bestaande en ontwikkelde natuurnetwerk Nederland efficiënt te bereiken. Aan beheerders en grondeigenaren wordt een substantiële eigen bijdrage gevraagd in verwerving en inrichting. De hoogte daarvan is ook afhankelijk van de verdienmogelijkheden die samengaan met de natuur die wordt nagestreefd.

Bij de vormgeving van het natuurnetwerk Nederland wordt gezocht naar een goede balans tussen planologische duidelijkheid en voldoende flexibiliteit voor aanpassing aan mogelijkheden, beperkingen en ruimtelijke ontwikkelingen. Gebieden waarvan voorzien is dat de realisatie de komende jaren met voorrang plaatsvindt, worden effectief beschermd. In gebieden daarbuiten met mogelijkheden voor natuurontwikkeling mogen gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden voor de bestaande functies niet vanwege het natuurnetwerk Nederland worden beperkt. De concrete invulling van dergelijke gebieden zal afhankelijk zijn van het planologische beleid van de desbetreffende provincie. Met maatschappelijke partijen zullen de provincies nader uitwerken hoe het begrip kwaliteit in deze context wordt ingevuld. Bij die uitwerking wordt rekening gehouden met de internationale verplichtingen, de ontwikkeling van leefgebieden en soorten en de waardering door de samenleving. Uitgangspunt is dat de uitwerking geen extra monitoringsinspanningen met zich brengt, maar dat gebruik gemaakt wordt van bestaande monitoringsgegevens.

Over de monitoring hebben Rijk en provincies in het kader van het Natuurpact afspraken gemaakt. Volgens deze afspraken bespreken de provincies en het Rijk op bestuurlijk niveau jaarlijks de voortgang van de realisatie van de ambities van het Natuurpact – waaronder die voor het natuurnetwerk Nederland – en de eventuele knelpunten daarbij. Het kabinet informeert de Tweede Kamer jaarlijks over de voortgang op basis van de informatie die provincies beschikbaar stellen. In het licht van de gedecentraliseerde verantwoordelijkheid voor de uitvoering en invulling van het natuurbeleid, hebben de provincies het voortouw in de monitoring van en informatieverschaffing over de staat en de omvang van de natuur. In gezamenlijkheid hebben zij hiervoor een aanpak ontwikkeld, die onder meer voorziet in een jaarlijkse provinciale voortgangsrapportage op basis waarvan het bestuurlijke gesprek tussen provincies en Rijk plaatsvindt. Om de ontwikkelingen extern en wetenschappelijk te toetsen is ook voorzien in een driejaarlijkse evaluatie van het gevoerde beleid door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), in opdracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en de provincies gezamenlijk.

Over de invulling van de monitoring en rapportage over de voortgang van de realisatie van het natuurnetwerk aan de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken de Kamer geïnformeerd bij brieven van 22 maart en 4 juli 2016.[172] Het eerste driejaarlijkse evaluatierapport van het Natuurpact heeft de staatssecretaris bij brief van 25 januari 2017 aan de Tweede Kamer aangeboden.[173]

Onderdeel van het natuurnetwerk Nederland zijn de Natura 2000-gebieden, waarvoor op grond van de Wet natuurbescherming een aanvullend, specifiek beschermingsregime geldt (zie hierna). In het Natuurpact is over deze gebieden in aanvulling op het voorgaande het volgende afgesproken:
- De watercondities voor de Natura 2000-gebieden worden samen met de waterschappen zo verbeterd dat de gewenste kwaliteit van de natuur gewaarborgd wordt.
- In de Natura 2000-gebieden wordt het herstelbeheer uitgevoerd dat noodzakelijk is om te voldoen aan de internationale afspraken en om in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof ontwikkelingsruimte voor bedrijven en infrastructuur veilig te stellen.

Regels over compensatie en wijziging begrenzing

In het toenmalige Barro werd een significante aantasting van het natuurnetwerk Nederland toegelaten als er sprake was van een groot openbaar belang en er geen reële alternatieven waren, mits verzekerd was dat de negatieve effecten worden beperkt en de overblijvende effecten gecompenseerd worden. Voor natuur die geldt als compensatie, gold daarbij als voorwaarde dat deze wordt meebegrensd als onderdeel van het natuurnetwerk, zoals destijds ook in de nota van toelichting bij de opname van deze voorziening in het Barro was opgenomen.[174]

De Algemene Rekenkamer heeft aanbevelingen ter verbetering van de bescherming van compensatienatuur gedaan.[175]Eén van de aanbevelingen was dat de bescherming en daarmee het duurzaam voortbestaan en de kwaliteit van compensatienatuur gewaarborgd moeten worden. Het kabinet heeft

[172] *Kamerstukken II* 2015/16, 33 576, nrs. 63 en 85.
[173] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 576, nr. 96.
[174] *Stb.* 2012, 388, *blz. 29.*
[175] Compensatie van schade aan natuurgebieden: Vervolgonderzoek naar de bescherming van natuurgebieden, *Kamerstukken II* 2013/14, 31 074, nr. 6, bijlage.

destijds aangegeven deze aanbeveling mee te nemen in de AMvB's die op grond van de Omgevingswet worden vastgesteld. Het gaat dan meer specifiek om de instructieregel die is opgenomen in dit besluit.

Meer recent heeft ook de Tweede Kamer zich uitgesproken over het onderwerp van de compensatie. In een door de Tweede Kamer aanvaarde motie-Van Veldhoven[176] wordt de regering verzocht ervoor te zorgen dat hoogwaardige compensatie wordt gewaarborgd en om te borgen dat natuurorganisaties worden betrokken bij het beoordelen van die kwaliteit.

Aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en de motie-Van Veldhoven is op de volgende wijze invulling gegeven.

Artikel 7.7 van het besluit stelt in het eerste lid voorop dat elke provincie regels over het natuurnetwerk moet stellen die niet alleen het belang dienen van de bescherming en instandhouding van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk maar nadrukkelijk ook het belang van de verbetering en ontwikkeling van die waarden. In het tweede lid van het artikel is – onverminderd de in het eerste genoemde andere doelen waarop de regels moeten zijn gericht – het behoud van het netwerk, kwantitatief en kwalitatief, als absolute ondergrens voor de te bieden bescherming opgenomen: de provinciale regels moeten voorkomen dat de kwaliteit en oppervlakte van het netwerk achteruitgaan en verzekeren dat de samenhang tussen de gebieden van het netwerk behouden blijft. Het gaat hier om resultaatsverplichtingen. De verplichting om achteruitgang te voorkomen betreft overigens elke achteruitgang van de kwaliteit of de oppervlakte voor zover het gaat om wezenlijke kenmerken en waarden en geeft invulling aan het standstillbeginsel.

Artikel 7.7, tweede lid, bepaalt over compensatie expliciet dat de door de provincies te stellen regels moeten verzekeren dat activiteiten met nadelige gevolgen voor de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk alleen kunnen worden toegelaten als de nadelige gevolgen tijdig gecompenseerd worden, zodanig dat de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk verzekerd blijven. Tijdig betekent niet dat al voorafgaand aan de ingreep compensatienatuur moet zijn gerealiseerd; naar haar aard kan het bij natuur immers enige tijd vergen voordat de te compenseren natuurwaarden weer in gelijke mate aanwezig zijn. Wel moet het besluit dat de ingreep toelaat borgen dat in verband met de ingreep zodanige maatregelen getroffen worden dat de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het netwerk per saldo niet in het geding komen.

De formulering van de aan de compensatie te stellen eisen is verhelderd ten opzichte van het regime van het Barro, waar nu zowel het vereiste van tijdigheid als het te bereiken resultaat geëxpliciteerd worden. Dit resultaat stelt conform de aangehaalde motie-Van Veldhoven hoge eisen aan de compensatie: ten aanzien van de drie genoemde aspecten – samenhang, oppervlakte, kwaliteit – moet behoud zijn geborgd, wat ook betekent dat de natuurwaarden die bij wijze van compensatie worden versterkt of gecreëerd uit een oogpunt van de te realiseren biodiversiteitsdoelstellingen gelijkwaardig moeten zijn aan de natuurwaarden die nadelige effecten ondervinden van de activiteit; dat brengt uiteraard ook mee dat als compensatie geboden moet worden door realisatie van nieuwe natuur buiten het huidige netwerk, deze natuur tijdig door de provincie conform artikel 7.5 van dit besluit wordt aangewezen en begrensd als onderdeel van het natuurnetwerk. Tegelijk wordt – in aansluiting op de regierol die de provincie ook volgens de Algemene Rekenkamer moeten hebben en die inmiddels is geëxpliciteerd in artikel 1.12 van de Wet natuurbescherming – de provincie de ruimte gelaten om af te wegen welke regels zij aangewezen acht om dit resultaat te borgen. De wettelijke zorgplicht die is opgenomen in artikel 7.1 van de Omgevingswet betekent overigens dat compensatie alleen in uitzonderlijke gevallen aan de orde kan zijn: uitgangspunt is dat nadelige effecten van activiteiten worden voorkomen.

Wat betreft het tweede element van de motie-Van Veldhoven – de betrokkenheid van natuurorganisaties bij de kwaliteit van de compensatie – is van belang dat participatie, inspraak of bezwaar deel uitmaakt van de totstandkomingsprocedure van de besluiten over de projecten en activiteiten waaraan de verplichting tot compensatie is verbonden. Onder meer het omgevingsplan en het projectbesluit worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb. Maatschappelijke organisaties, zoals de natuur- en milieuorganisaties, kunnen in die procedure zienswijzen indienen over de ontwikkelingsmogelijkheden. De regering vindt brede betrokkenheid gedurende de gehele besluitvorming van groot belang. Dit gebeurt in de praktijk ook steeds meer. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties hebben er belang bij dat hun ideeën en alternatieve tijdig bij de besluitvorming worden betrokken. Zij kunnen waardevolle alternatieve oplossingsrichtingen aandragen. Op grond van het Omgevingsbesluit moet bij het vaststellen van een omgevingsplan of een projectbesluit worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke

[176] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 63. Eerder *Kamerstukken II* 2011/12, 31 953, nr. 48.

organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding zijn betrokken. Daaronder zijn ook de natuurorganisaties begrepen.

In het licht van de keuze om in de instructieregels het te realiseren resultaat centraal te stellen, past het niet meer om – zoals nog in het Barro geschiedde – afzonderlijk regels te stellen over de voorwaarden waaronder de begrenzing van het natuurnetwerk kan worden aangepast. De in het Barro aan herbegrenzing gestelde voorwaarden worden volledig gedekt door de eisen waaraan het resultaat als omschreven in artikel 7.7, tweede lid, van dit besluit moet voldoen. Feitelijk stond dit resultaat in het Barro ook voorop en waren de overige criteria, zoals een 'betere planologische inpassing' van het netwerk, weinig onderscheidend; bovendien is het oordeel wat een betere inpassing is primair aan de provincies.

De door Rijk en provincies in 2007 opgestelde 'spelregels EHS'[177] – een beleidskader voor de toepassing van het compensatiebeginsel, de EHS-saldobenadering en het herbegrenzen van de EHS – zijn als zodanig achterhaald, gezien de vervanging van het concept van de EHS door het concept van het natuurnetwerk Nederland, gezien de sturingsfilosofie volgens welke het Rijk de provincies enkel aanspreekt op het 'wat' en niet op het 'hoe' en gezien de wijze waarop de instructieregels in dit besluit zijn geformuleerd. Een vergelijkbaar, door de provincies op te stellen beleidskader kan evenwel ook in de toekomst een belangrijk instrument zijn om een eenduidige toepassing van de provinciale regels in de praktijk te verzekeren. Het is aan de provincies om te beslissen of zij op individueel provinciaal niveau een dergelijk beleidskader wenselijk vinden en inhoud willen geven, of dat zij – met het oog op een samenhangende aanpak – behoefte hebben aan een gezamenlijk beleidskader.

Verhouding met gebieds- en soortenbescherming

De Wet natuurbescherming kent voor Natura 2000-gebieden een specifiek aanvullend beschermingsregime, in overeenstemming met de eisen die de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn op dit punt stellen. Eén van de verschillen met het specifieke beschermingsregime zoals dat uit de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn voortvloeit voor Natura 2000-gebieden is dat de bescherming van het natuurnetwerk Nederland, voor zover dat niet ook Natura 2000-gebied is, als zodanig geen externe werking kent. De instructieregels over het natuurnetwerk Nederland in afdeling 7.3 van dit besluit zien dus alleen op het toelaten van activiteiten binnen het natuurnetwerk Nederland.

Bescherming van afzonderlijke plant- en diersoorten is nodig om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen. Op dit punt gelden ook de verplichtingen op grond van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn en de internationale biodiversiteitsverdragen.[178] Soortenbescherming vindt plaats binnen en buiten het natuurnetwerk Nederland en kan de vorm hebben van wet- en regelgeving, maar ook van fysieke maatregelen die bescherming, vestiging of uitbreiding van een soortenpopulatie stimuleren. Soortenbescherming kan worden versterkt door fysieke maatregelen ten behoeve van soorten zoveel mogelijk 'mee te laten liften' met de ontwikkeling, de inrichting en het beheer van het natuurnetwerk Nederland, het agrarisch natuurbeheer door collectieven en de opgaven in het kader van Natura 2000, de kaderrichtlijn water en de in het Besluit natuurbescherming geregelde Programmatische Aanpak Stikstof.

10.5 Instructieregels omgevingsverordeningen over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving

Infrastructuur onder verantwoordelijkheid van de provincie

Op grond van artikel 2.18, eerste lid, onder e, onder 1°, van de wet heeft de provincie de taak om de staat en werking van de luchthavens van regionale betekenis[179] bij de provincie te behoeden voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die luchthavens. Deze taak komt tot uitdrukking in de verplichting in afdeling 8.3.2 van de Wet luchtvaart om voor deze luchthavens beperkingengebieden vast te stellen en te begrenzen, voor zover het externe-veiligheidsrisico of de geluidbelasting van het luchthavenluchtverkeer gevolgen heeft voor de ruimtelijke indeling van het gebied rond de luchthaven. Ook wijst artikel 3.6 van het Omgevingsbesluit gedeputeerde staten aan als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor beperkingengebiedactiviteiten. De regels hierover zullen pas op een later moment worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving, in samenhang met de instructieregels voor beperkingengebieden rond deze luchthavens.

---

177 Bijlage bij *Kamerstukken II 2006/07*, 30 825, nr. 6.
178 Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 348, nr. 3, hoofdstukken 3, 6 en 7.
179 Dat zijn alle luchthavens behalve Schiphol, de overige burgerluchthavens van nationale betekenis (Lelystad, Eelde, Maastricht, Rotterdam) en de militaire luchthavens.

Op grond van artikel 2.18, eerste lid, onder e, onder 2° van de wet heeft de provincie de taak om de staat en werking van de lokale spoorweginfrastructuur te behoeden voor nadelige gevolgen van activiteiten op of rond die infrastructuur. Deze taak berust uitsluitend bij de provincie voor zover deze lokale spoorweginfrastructuur gelegen is buiten vervoerregio's[180] (in de vervoerregio's vervult het dagelijks bestuur van de vervoerregio die taak, zie paragraaf 8.2.2 van deze toelichting). De taak komt tot uitdrukking in de verplichting om voor deze spoorweginfrastructuur beperkingengebieden vast te stellen en te begrenzen. Voor deze beperkingengebieden geldt van rijkswege een vergunningplicht (artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 4°, van de wet). De aanwijzing en geometrische begrenzing maken onderdeel uit van de omgevingsverordening die op grond van afdeling 16.1 van de wet elektronisch beschikbaar gesteld wordt. De mogelijkheid voor provinciale staten om de vaststelling van delen van de omgevingsverordening te delegeren aan gedeputeerde staten (artikel 2.8 van de wet) kan behulpzaam zijn bij het vaststellen en bijstellen van de soms vrij gedetailleerde geometrische begrenzing.

Stiltegebieden

Ter uitvoering van artikel 2.27, onderdeel c, van de wet is in artikel 7.10 van dit besluit bepaald dat de provinciale besturen bij of krachtens hun omgevingsverordening stiltegebieden aanwijzen en voor die gebieden regels stellen voor het voorkomen of beperken van geluidhinder in die gebieden. De te stellen regels moeten strekken tot de uitvoering van de richtlijn omgevingslawaai (artikel 3, onderdeel m, van de richtlijn). Bij de uitvoering van het bepaalde in artikel 7.10 kan de provincie ook instructieregels stellen die gaan over de inhoud van omgevingsplannen die betrekking hebben op die gebieden. Daarbij is in eerste instantie te denken aan instructieregels voor het toedelen van functies in of in de nabijheid van die gebieden, zoals luidruchtige of verkeersaantrekkende bedrijven, recreatiebedrijven, toeristische attracties, kartbanen, schietterreinen in de open lucht of hondenpensions/-kennels. Met in achtneming van artikel 4.2, tweede lid, van de wet kan men ook denken aan regels voor het gebruik van bepaalde lawaaiige toestellen of geluidoverlast veroorzakende activiteiten of evenementen (zoals muziekfestivals) en lawaaisporten, zoals crossen met motoren en auto's, autorally's en modelvliegen. Bij de omgevingsverordening kunnen – evenmin als bij omgevingsplan – geen regels gesteld worden over verstoringen door overvliegend luchtverkeer, in het bijzonder reclamevliegtuigen en militaire luchtvaart. Beperkende regels daarvoor worden gesteld op grond van de Wet luchtvaart.

Artikel 8 van de richtlijn omgevingslawaai verplicht er ook toe dat in agglomeraties met meer dan 100.000 inwoners zogenaamde 'stille gebieden' worden aangewezen (artikel 3, onderdeel l, van de richtlijn). Dit zijn andere gebieden dan de stiltegebieden als bedoeld in artikel 7.10 van dit besluit. De stiltegebieden liggen in het algemeen in het landelijk gebied. 'Stil gebied' is een algemenere term voor stille gebieden in agglomeraties en op het platteland als bedoeld in de richtlijn omgevingslawaai. De term 'stil gebied' wordt ook gebruikt om bestaande (relatieve) stilte-eilanden te duiden die in het stedelijk gebied kunnen voorkomen. Bijvoorbeeld stille hofjes tussen de bebouwing of een afgeschermd park. Deze stille gebieden moeten de daartoe verantwoordelijke bestuursorganen beschermen tegen een toename van geluidhinder. Regels die aan die verplichting gestalte geven zijn opgenomen in de regeling van de actieplannen geluid die is opgenomen in afdeling 4.3 van dit besluit en toegelicht in paragraaf 7.3 van deze nota.

Duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening

Op grond van artikel 2.27, onder d, van de wet bevat dit besluit een instructieregel voor de omgevingsverordening met het oog op (onder meer) het beheer van natuurlijke hulpbronnen en het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening, met betrekking tot het beschermen van de kwaliteit van regionale wateren waaruit water voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gewonnen. Artikel 7.10 van dit besluit verplicht provinciale staten om in de omgevingsverordening ten minste regels te stellen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning[181] in bij de verordening aangewezen gebieden. Deze gebieden worden doorgaans kort aangeduid als grondwaterbeschermingsgebieden en/of boringsvrije zones. Deze instructieregel was vóór de inwerkingtreding van deze wet neergelegd in de Wet milieubeheer (artikel 1.2, tweede lid, aanhef en onder a) als instructieregel voor de provinciale milieuverordening.

---

[180] Het kabinet is voornemens om deze taak via de Invoeringswet Omgevingswet formeel te beperken tot de gebieden buiten vervoerregio's, in lijn met de verantwoordelijkheidsverdeling in de Wet lokaal spoor. In verband met de samenloop tussen de parlementaire behandeling van de Omgevingswet en die van de Wet afschaffing plusregio's, die de oprichting van de vervoerregio's mogelijk maakte, is in de Omgevingswet geen rekening gehouden met de bijzondere taakverdeling in de vervoerregio's. Zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 328.

[181] De voorgestelde regel is breder dan de wettelijke opdracht die is ingevoegd bij het amendent-Albert de Vries/Van Veldhoven (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 103). Artikel 2.27, onder d, van de wet spreekt over 'de openbare drinkwatervoorziening' en artikel 6.5 van dit besluit spreekt in navolging van artikel 1.2 van de Wet milieubeheer van 'waterwinning'. De regel betreft dus ook waterwinning voor niet openbaar gebruik, zoals de drankenindustrie.

Door de ruimere reikwijdte van het begrip 'fysieke leefomgeving' van de Omgevingswet in vergelijking tot het begrip 'milieu' van de Wet milieubeheer wordt ook de ruimtelijke bescherming van grondwaterbeschermingsgebieden versterkt.

Het bestuurlijke zwaartepunt van de bescherming van de openbare drinkwatervoorziening in de fysieke leefomgeving ligt bij het provinciebestuur. Bij het provinciebestuur berusten onder meer de taak ter bescherming van de kwaliteit van het water in grondwaterbeschermingsgebieden en taken op het gebied van het beheer van watersystemen (artikel 2.18, eerste lid, onder c en d, van de wet). Bij het provinciebestuur berust ook de taak van gebiedsgerichte coördinatie van de uitoefeningen van taken en bevoegdheden door gemeenten en waterschappen, met inachtneming van de grenzen van artikel 2.3, tweede lid, van de wet. Binnen de in laatstgenoemde bepaling neergelegde randvoorwaarden van doelmatigheid, doeltreffendheid en subsidiariteit is het denkbaar dat bij omgevingsverordening ook instructieregels gesteld worden (artikel 2.23 van de wet). Ter uitvoering van de op grond van artikel 2.18 van de wet aan het provinciebestuur toegedeelde taken – zoals het beschermen van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden – kunnen de provincies bij omgevingsverordening instructieregels stellen voor het gemeentebestuur of het waterschap. Instructieregels over een omgevingsplan kunnen ook de evenwichtige toedeling van functies aan locaties betreffen (artikel 2.23, derde lid, aanhef en onder c, van de wet). Wanneer het provinciebestuur, binnen de genoemde wettelijke randvoorwaarden, kan onderbouwen dat bijvoorbeeld een specifiek innamepunt voor de drinkwatervoorziening om bepaalde beschermende regels in het omgevingsplan vraagt, dan zijn instructieregels in beginsel mogelijk.[182]

Voor oppervlaktewater (zowel voor rijks- als regionale wateren) kan er ook aanleiding zijn tot het instellen van beschermingszones. Dit kan een beschermingszone betreffen in het oppervlaktewater zelf, maar kan ook een beschermingszone betreffen op het aangrenzende land. Het al dan niet instellen van een beschermingszone voor oppervlaktewater komt aan de orde bij de gebiedsdossiers voor drinkwaterwinningen en de bijbehorende uitvoeringsprogramma's. Partijen die hierbij aan zet zijn (waterbeheerders, provincies, gemeenten) hebben hiertoe in beginsel met het beschikbare instrumentarium voldoende in handen om dit op een goede wijze te regelen. Om die reden werd er geen aanleiding gezien om voor deze beschermingszones nieuwe regels in dit besluit op te nemen.

10.6 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- De instructieregels over omgevingsplannen zijn van overeenkomstige toepassing op de omgevingsverordening voor zover daarin functies aan locaties worden toegekend.
- De regels voor lokale spoorwegen buiten vervoerregio's worden onderdeel van de omgevingsverordening, voorheen waren zij opgenomen in een bijzonder besluit op grond van de Wet lokaal spoor.

10.7 Effecten

- Door de verbreding van de watertoets tot de omgevingsverordening voor zover daarin functies aan locaties worden toegekend vindt een betere juridische verankering van waterbelangen aan de voorkant van het besluitvormingsproces plaats.

11 Omgevingsvergunningen: hoofdstuk 8 van dit besluit

11.1 Algemeen

Inleiding

Een uitgangspunt van de stelselherziening is om het reguleren van activiteiten zo veel mogelijk te doen met algemene regels over die activiteiten. De initiatiefnemer hoeft dan geen voorafgaande toestemming aan de overheid te vragen. Deze algemene regels over activiteiten zijn te vinden in decentrale regelgeving, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving. Voor activiteiten die grote gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben of kunnen hebben en waarbij de specifieke situatie bij het beoordelen van de gevolgen een belangrijke rol speelt is het soms noodzakelijk dat een bestuursorgaan de toelaatbaarheid van de desbetreffende activiteit beoordeelt. In dat geval wordt een vergunningplicht ingesteld. De aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten gebeurt deels door het Rijk – in de genoemde besluiten – en deels door decentrale overheden in hun verordeningen.

[182] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 426.

In de wet, in artikel 5.1, is gekozen voor een limitatieve lijst van grondslagen voor vergunningplichten op rijksniveau. Met de regeling van deze omgevingsvergunningen in de wet en de uitwerking daarvan bij AMvB en ministeriële regeling wordt een groot aantal bestaande vergunningplichtige activiteiten geïntegreerd en geharmoniseerd. Hierbij worden geen andere of nieuwe vergunningplichtige activiteiten geïntroduceerd ten opzichte van de voorheen geldende wetgeving.

Hoofdstuk 8 van dit besluit bevat de inhoudelijke regels voor het bevoegd gezag over een omgevingsvergunning voor de in artikel 5.1 van de wet benoemde activiteiten. Het betreft instructieregels over:
- het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning (verder 'beoordelingsregels' genoemd);
- het opnemen van voorschriften in een omgevingsvergunning;
- het wijzigen van voorschriften of intrekken van een omgevingsvergunning.

Beoordelingsregels voor vergunningplichten op rijksniveau

Op grond van artikel 5.18 van de wet in samenhang met de artikelen 5.19 tot en met 5.29 van de wet moeten bij AMvB beoordelingsregels voor deze omgevingsvergunningen gegeven worden. De centrale opdracht is in artikel 5.18, eerste lid, van de wet opgenomen: 'Bij algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1'. Deze beoordelingsregels zijn gericht tot het bevoegd gezag en bepalen wanneer het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor de aangevraagde activiteit mag of moet verlenen of weigeren.

Zoals beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[183] is er voor de afzonderlijke activiteiten sprake van gescheiden beoordelingsregels. Dit betekent dat het gegeven dat een omgevingsvergunning voor de ene activiteit verleend zou kunnen of moeten worden, niet van invloed is op de afweging over een andere activiteit. Over de wijze waarop die beoordelingsregels bij AMvB moeten worden vormgegeven, worden in de artikelen 5.19 tot en met 5.29 van de wet aanwijzingen gegeven. Met deze aanwijzing stuurt de wet op de inhoud van de uitvoeringsregelgeving. De aanwijzingen zijn uitsluitend gericht tot de AMvB-regelgever en hebben geen rechtskracht naar derden. Deze aanwijzingen zijn toegevoegd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel[184] en versterken de parlementaire betrokkenheid bij de inhoud van de regelgeving. Deze artikelen zijn maatgevend voor de beoordelingsregels die in dit besluit zijn opgenomen en laten nog diverse keuzes open bij het vormgeven en harmoniseren van de beoordelingsregels. Enkele van deze keuzes en de gekozen harmoniseringsrichtingen en vormgevingskeuzes worden hierna toegelicht. Vervolgens wordt per vergunningplichtige activiteit de beoordelingsregel of het samenstel van beoordelingsregels toegelicht.

Een belangrijk verschil ten opzichte van de in eerdere hoofdstukken opgenomen instructieregels is dat beoordelingsregels in de meeste gevallen begrenzend werken ten opzichte van de algemene opdracht van artikel 2.1, eerste lid, om de bevoegdheden uit te oefenen met het oog op de doelen van de wet. Er is hier dus – anders dan in de andere gevallen – sprake van een beperking aan de reikwijdte van de belangenafweging als bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, Awb. Aan de orde zijn alleen het belang van de aanvrager en het oogmerk van de vergunningplicht. Bij twee vergunningplichtige activiteiten zal direct getoetst worden aan de doelen van de wet, namelijk bij de ontgrondingsactiviteit en bij de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot niet gemeentelijk en provinciaal ingedeeld gebied (dat wil zeggen de Noordzee, meer dan één kilometer uit de kust).

Harmonisatie beoordelingsregels

Er is gekozen voor een gestandaardiseerde formulering van de beoordelingsregels. Naar het oordeel van de regering heeft het de voorkeur om het initiatief centraal te stellen in plaats van de deelbelangen die gewogen moeten worden. Daarom is gekozen voor positief geformuleerde beoordelingsregels (verleningsgronden). Deze keuze sluit aan bij de wens van de aanvrager van de omgevingsvergunning om te weten wanneer een vergunning verleend wordt. Deze lijn geldt voor de centrale beoordelingsregels per activiteit. Bij veel activiteiten kent dit besluit ook nadere beoordelingsregels. Daarin is soms wel gebruik gemaakt van negatieve beoordelingsregels omwille van de leesbaarheid van de desbetreffende artikelen.

Verder is gekozen voor een strikt redactioneel onderscheid tussen imperatief bedoelde en facultatief bedoelde beoordelingsregels. Bij een imperatieve verlenings- of weigeringsgrond is het bevoegd gezag verplicht om de omgevingsvergunning te verlenen of te weigeren als aan de gestelde voorwaar-

[183] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 172–173.
[184] Zie ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 172–173.

den is voldaan. Een facultatieve verleningsgrond laat aan het bevoegd gezag ruimte om de vergunning te weigeren terwijl aan de voorwaarden is voldaan, een facultatieve weigeringsgrond laat ruimte om de vergunning te verlenen terwijl niet aan de voorwaarden is voldaan.

Beoordelingsregels gemeenten, waterschappen en provincies

De beoordelingsregels die zijn opgenomen in dit besluit zijn de beoordelingsregels van het Rijk voor activiteiten die door het Rijk vergunningplichtig zijn gesteld. Als decentrale overheden in hun regelgeving vergunningplichten instellen kunnen zij daarvoor zelf beoordelingsregels geven. Artikel 5.30 van de wet regelt vervolgens dat het bevoegd gezag deze beoordelingsregels toepast bij zijn beslissing op de aanvraag. Verder hebben de provincies op grond van artikel 5.19 van de wet de bevoegdheid om beoordelingsregels te geven voor milieubelastende activiteiten en over afwijkactiviteiten (voor zover het de toedeling van functies aan locaties betreft). Dit vereist wel uitwerking in dit besluit, om te waarborgen dat de beoordelingsregels van de provincie betrokken worden bij de beslissing op de aanvraag.

Beoordelingsregels van decentrale overheden zijn – in tegenstelling tot de instructieregels over andere taken en bevoegdheden – ook van betekenis voor de bevoegdheidsuitoefening van 'hogere' overheden. Zo zijn bijvoorbeeld gedeputeerde staten gebonden aan de gemeentelijke beoordelingsregels voor een afwijkactiviteit als zij die afwijkactiviteit beoordelen als onderdeel van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit waarvoor zij bevoegd gezag zijn.

Beoordelingsregels op wetsniveau

Op wetsniveau zijn in de artikelen 5.31 tot en met 5.33 nog enkele bijzondere beoordelingsregels opgenomen. Deze overstijgen de reguliere inhoudelijke beoordeling door het bevoegd gezag. Deze weigeringsgronden zijn, los van de specifieke regels in dit besluit, steeds van toepassing:

- ernstig gevaar dat de vergunning gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen of daaruit verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare, voordelen te benutten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bij de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit en bij AMvB aangewezen milieubelastende activiteiten);
- bijzondere omstandigheden die (kunnen) leiden tot ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid;
- het onthouden van instemming aan het bevoegd gezag door een daartoe bevoegd bestuursorgaan (zie paragraaf 4.3.7 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit).

Regels over de aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften

Op grond van artikel 5.34, eerste lid, van de wet, geldt voor het bevoegd gezag een verplichting om aan een omgevingsvergunning voorschriften te verbinden als de in de beoordelingsregels opgenomen belangen dat nodig maken. Artikel 5.34 biedt hiertoe een zelfstandige grondslag. De wettelijke beperking die daaraan gesteld wordt is dat die voorschriften nodig zijn met het oog op de geldende beoordelingsregels. De beoordelingsregels zijn dus ook sturend op de aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften. Hiermee is de samenhang die er behoort te bestaan tussen het oogmerk voor het beslissen op de aanvraag en de te stellen voorschriften tot uitdrukking gebracht.

Voorbeeld
De beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor de wateractiviteit noemen 'het belang van: a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, en c. de vervulling van de op grond van de wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies.' Wanneer een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een steiger wordt aangevraagd en een belanghebbende geen problemen heeft met de steiger als zodanig, maar alleen met het uiterlijk daarvan, kan dat belang geen reden zijn om de omgevingsvergunning voor de wateractiviteit te weigeren en ook geen reden om voorschriften te stellen. De beoordelingsregels betreffen immers niet het uiterlijk van bouwwerken in een watersysteem.

Dat laat echter onverlet dat over de wijze van toepassing van voorschriften door het bevoegd gezag bij of krachtens AMvB voor bepaalde activiteiten regels gesteld moeten worden. Dat is geregeld in artikel 5.34, tweede lid, van de wet. Voor de volgende activiteiten zijn in dit besluit aanvullende of verduidelijkende regels gesteld over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning:

- milieubelastende activiteit;
- ontgrondingsactiviteit;
- rijksmonumentenactiviteit;
- wateractiviteit.

Voor de mijnbouwactiviteit en de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot infrastructuur en mijnbouwinstallaties biedt artikel 5.34, eerste lid, van de wet een toereikende regeling en is geen

nadere regeling over voorschriften opgenomen in dit besluit.

Artikel 5.34, tweede lid, bevat nog nadere aanwijzingen over de inhoud van die regels. Regels over de toepassing van voorschriften bij een omgevingsvergunning moeten gesteld worden over:
a. voorschriften die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarover bij de aanvraag gegevens of bescheiden zijn verstrekt;
b. voorschriften die, ook al houden deze verband met regels als bedoeld in het eerste lid, niet aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden.

Deze nadere aanwijzing is alleen van belang voor de milieubelastende activiteit. Zo kunnen geen eisen gesteld worden aan de emissie van broeikasgassen en het zuinig energiegebruik bij activiteiten waarvoor handel in emissierechten voor die gassen verplicht is. Voor alle andere activiteiten wordt de bevoegdheid van artikel 5.34, eerste lid, van de wet niet nader ingekaderd.

De redenen om bij dit besluit ook deze regels te stellen zijn:
- internationale verplichtingen die dwingen tot het stellen van deze regels, zoals de verplichtingen die voorvloeien uit de verdragen van Granada en Valletta en de richtlijn winningsafval;
- het voorkomen van onduidelijkheden;
- het begrenzen of nader duiden van mogelijkheden tot het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning.

Regels over voorschriften op wetsniveau

Artikel 13.5 van de wet biedt nog een specifieke grondslag voor voorschriften over het stellen van financiële zekerheid door degene die de activiteit verricht. Het opnemen van dergelijke voorschriften is alleen mogelijk in bij AMvB aangewezen gevallen. De regeling over deze voorschriften is opgenomen in hoofdstuk 7 van het Omgevingsbesluit. Artikel 13.6 van de wet bevat enkele bijzondere mogelijkheden om financiële voorschriften op te nemen in vergunningen voor ontgrondingsactiviteiten. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet omvat enkele wijzigingen van deze regels.

Voor activiteiten die in de waterschapsverordening of provinciale omgevingsverordening omgevingsvergunningplichtig zijn gesteld kunnen op grond van artikel 5.34, derde lid, van de wet in die verordeningen ook regels gesteld worden over de aan de omgevingsvergunning voor die activiteiten te verbinden voorschriften.

11.2 Omgevingsvergunning afwijkactiviteit

In verband met de voorgenomen wijziging van de regeling in de wet voor de afwijkactiviteit via de Invoeringswet Omgevingswet[185] zullen de regels hiervoor via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

11.3 Omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot infrastructuur

Het oogmerk

Bij beperkingengebiedactiviteiten rond infrastructuur gaat het bijvoorbeeld om het aanleggen van kabels en leidingen in het grondlichaam van een weg of spoorweg of om het plaatsen van torenkranen bij luchthavens. Ook het verrichten van werkzaamheden in de zone rond een mijnbouwinstallatie is een beperkingengebiedactiviteit. De aanwijzing van de vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteiten gebeurt in paragraaf 7.2.4 (mijnbouwinstallaties) en de hoofdstukken 8, 9 en 10 van het Besluit activiteiten leefomgeving (respectievelijk wegen, spoorwegen en luchthavens, waarvan de laatste twee hoofdstukken overigens eerst via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet ingevuld worden).

Het oogmerk is in alle gevallen hetzelfde: het behoeden van de staat en werking van de infrastructuur of de installatie tegen de gevolgen van dergelijke activiteiten van derden. De vraag of het bevoegd gezag de vergunning voor de beperkingengebiedactiviteit verleent of weigert, blijft beperkt tot dit relatief enge belang. De rol van het bevoegd gezag is nauw verbonden met de uitoefening van andere taken rond de infrastructuur en mijnbouw, zoals het beheer daarvan of de concessieverlening. Vanuit die taken weet het bevoegd gezag het beste of een activiteit wel of niet kan, en onder welke voorwaarden. Het bevoegd gezag moet voldoende ruimte hebben voor een technische belangafweging en krijgt daarom ruime beslisruimte die niet wordt ingekaderd met gedetailleerde beoordelingsregels. De beoordelingsregel bestaat dan ook alleen uit een duiding van de beslisruimte waarbinnen het

[185] Zie de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, paragraaf 3.2.7.

bevoegd gezag zijn belangafweging maakt. Waar het bevoegd gezag een meer beleidsmatige afweging maakt, kan zo nodig gebruik gemaakt worden van beleidsregels (een voorbeeld is de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatswerken).

Binnen het oogmerk van het behoeden van de staat en werking kunnen verschillende deelbelangen onderscheiden worden, waaronder in ieder geval:
- het veilige gebruik van de infrastructuur of de installatie;
- het doelmatig beheer van de infrastructuur;
- de ongestoorde verkeersafwikkeling bij wegen, spoorwegen en luchthavens;
- bij wegen en spoorwegen: de mogelijkheid tot verruiming of wijziging.

De beperking in dat laatste punt, die ook in artikel 8.2 van dit besluit tot uitdrukking komt, vergt een nadere toelichting. Het meewegen van de mogelijkheid tot verruiming of wijziging is alleen van belang bij wegen en spoorwegen. Als bijvoorbeeld voorzien is dat een weg en spoorweg verbreed zal worden binnen het bestaande beperkingengebied, dan kan bij de vergunningverlening al geanticipeerd worden op die verbreding. Dat voorkomt dat het resultaat van de beperkingengebiedactiviteit – bijvoorbeeld een kabel onder de weg – na de verbreding geamoveerd moet worden. Dit onderdeel van de beoordelingsregel maakt het mogelijk om een activiteit te weren als op voorhand duidelijk is dat deze binnen enkele jaren zal moeten verdwijnen, maar kan ook helpen om te komen tot een toekomstvaste locatiekeuze voor een activiteit binnen het beperkingengebied. Artikel 3, eerste lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken voorzag al in een dergelijke bepaling. Bij luchthavens zijn de beperkingengebieden veel omvangrijker dan bij wegen en spoorwegen. Ze worden vooral doorvertaald in instructieregels voor het omgevingsplan. De vergunning voor de beperkingengebiedactiviteit speelt een aanvullende rol voor het reguleren van de plaatsing van hoge objecten die geen vergunningplichtig bouwwerk zijn. Vaak gaat het om tijdelijke objecten, zoals bouwkranen, die niet in de weg staan aan toekomstige uitbreidingen of wijzigingen. Het nadeel van het eventueel moeten amoveren van enkele permanente objecten, zoals antennes, weegt in dit geval niet op tegen de onzekerheid die het meewegen van het uitbreidingsbelang met zich mee zou brengen voor de vergunningaanvrager. Bij mijnbouwinstallaties gaat het in de praktijk vrijwel altijd om tijdelijke activiteiten en speelt dit deelbelang niet.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

De beperkingengebiedactiviteiten waren opgenomen in diverse specifieke sectorale wetten en waren gericht tot een ieder. Vooral bedrijven die activiteiten laten verrichten in de openbare ruimte kunnen met een beperkingengebiedactiviteit te maken krijgen. De integratie in de Omgevingswet maakt het mogelijk één vergunning aan te vragen bij één bevoegd gezag. Bij de beoordelingsregels is vooral gekozen voor redactionele harmonisatie, waarbij de formuleringen uit verschillende wetten samenvallen in het 'behoeden van de staat en werking'. De wet beoogt geen breuk met de bestaande vergunningpraktijk en dus ook niet met de beoordelingsregels die waren opgenomen voor de vergunningen van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (artikel 3, eerste lid), de Spoorwegwet (artikel 19, vierde lid, zoals dat luidde sinds de inwerkingtreding van onderdeel K van de Wet van 19 november 2014 tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt 'Spoor in beweging', waaronder regels inzake bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen, en in verband met de invoering van een verblijfsverbod voor voorzieningen openbaar vervoer (Stb. 2015, 9)) en de Wet lokaal spoor (artikel 12, tweede en derde lid). De Mijnbouwwet (artikel 43) bevatte geen expliciete beoordelingsregel voor de ontheffing van het verbod op activiteiten in de veiligheidszone – nu omgevingsvergunning voor activiteiten in het beperkingengebied.

In de Wet luchtvaart (artikel 8.12, derde lid) was bepaald dat de ontheffing – nu omgevingsvergunning – voor het oprichten of plaatsen van hoge objecten in het beperkingengebied alleen geweigerd kon worden 'in het belang van de veiligheid'. Met de komst van de Omgevingswet wordt deze belangenafweging verbreed en kunnen dus ook andere belangen meegewogen worden, waaronder de in de vorige sectie genoemde belangen. Dat is ook wenselijk omdat de vergunning – door het verruimen van het bouwvergunningvrij bouwen – inmiddels ook betrekking kan hebben op permanente objecten in beperkingengebieden. Zo zou bijvoorbeeld een antenne in het verlengde van de startbaan niet per se onveilig hoeven te zijn – de vliegtuigen vliegen er omheen – maar wel onwenselijk kunnen zijn vanuit het oogpunt van beheer en verkeersafwikkeling.

11.4 Omgevingsvergunning bouwactiviteit

In verband met de voorgenomen wijziging van de regeling in de wet voor deze activiteit via de Invoeringswet Omgevingswet zullen de regels hiervoor via het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De aanwijzing van vergun-

ningplichtige bouwactiviteiten zal dan via het Invoeringsbesluit ingevoegd worden in het Besluit bouwwerken leefomgeving.

11.5 Omgevingsvergunning mijnbouwactiviteit

Het oogmerk

De 'mijnbouwactiviteit' betreft het plaatsen van een mijnbouwinstallatie of het verrichten van een verkenningsonderzoek. Een 'mijnbouwinstallatie' is in de Mijnbouwwet gedefinieerd als een mijnbouwwerk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater. De regeling voor het 'verkenningsonderzoek' heeft uitsluitend betrekking op verkenningsonderzoek dat plaatsvindt met gebruikmaking van kunstmatig opgewekte trillingen. De 'mijnbouwactiviteit' betreft dus het plaatsen van mijnbouwinstallaties en niet het benutten daarvan. Tijdens de parlementaire behandeling en de consultatie is geconstateerd dat het begrip 'mijnbouwactiviteit' verwarring veroorzaakt met activiteiten die gereguleerd zijn op grond van de Mijnbouwwet of als milieubelastende activiteit in het stelsel van de Omgevingswet. Daarom bevat het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet een naamswijziging van het begrip naar 'mijnbouwlocatieactiviteit'. De omgevingsvergunning voor een 'mijnbouwactiviteit' betreft namelijk niet de milieubelasting van de activiteit, maar alleen de locatiekeuze. Deze vergunning waarborgt dat vergunningplichtige mijnbouwactiviteiten in of boven de bodem van oppervlaktewater pas na een afwegingsmoment plaatsvinden op locaties waar andere functies aanwezig zijn, zoals scheepvaartroutes of militaire oefengebieden. Dit aspect hoeft alleen met een vergunningvereiste gereguleerd te worden als de besluitvorming over de toedeling van functies aan locaties niet via een omgevingsplan, omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of projectbesluit verloopt. De vergunning is daarom vooral van belang voor de niet gemeentelijk ingedeelde delen van de Noordzee, waar de sturing van het omgevingsplan ontbreekt. De aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten gebeurt in paragraaf 7.2.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving, een onderdeel van het hoofdstuk over de Noordzee. Deze vergunningen voorzien in een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, in het bijzonder het voorkomen van onveilige situaties die kunnen ontstaan als functies te dicht op elkaar geplaatst worden. Het waarborgen van de veiligheid en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties vormen dan ook op grond van artikel 5.27 van de wet de oogmerken voor beoordeling van een aanvraag om een vergunning voor een mijnbouwactiviteit. Deze regeling zal nog worden aangepast aan een wijziging van het Mijnbouwbesluit, die samenhangt met wijzigingen van de Mijnbouwwet.[186] Naar verwachting krijgt de aanpassing een plaats in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Werkwijze en belangenafweging

Op grond van artikel 2.20 van de wet worden bij ministeriële regeling verschillende gebieden aangewezen waar de vergunningplicht voor de mijnbouwactiviteit geldt in verband met een daar aanwezige functie. Het betreft de volgende gebieden: militaire oefen- en schietgebieden, gebieden die druk worden bevaren en ankergebieden nabij aanloophavens. De vergunningplicht is alleen van toepassing voor mijnbouwactiviteiten in die gebieden. De Minister van Economische Zaken maakt als bevoegd gezag een belangenafweging tussen het belang van de aangevraagde mijnbouwactiviteit en het belang van de functie waarvoor het gebied is aangewezen. Zo nodig kunnen voorschriften gesteld worden voor het waarborgen van de veiligheid.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

De regelingen voor oefen- en schietgebieden, gebieden die druk worden bevaren en ankergebieden nabij aanloophavens zijn beleidsinhoudelijk ongewijzigd overgenomen uit het Mijnbouwbesluit (artikelen 18, 19, 44 en 45, telkens derde lid). Met de redactionele herziening is dus geen beleidswijziging beoogd.

11.6 Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

De bepalingen die zijn opgenomen in afdeling 8.5 van dit besluit vormen het beoordelingskader voor de milieubelastende activiteiten die als vergunningplichtig zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voorheen waren deze bepalingen zowel op wetsniveau (onder andere Wabo, Wet milieubeheer, Wet ammoniak en veehouderij) als op AMvB-niveau (onder andere

[186] Wijziging van de Mijnbouwwet, de Wet milieubeheer en de Wet op de economische delicten in verband met implementatie van richtlijn nr. 2013/30/EU van het Europees parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van richtlijn 2004/35/EG (PbEU 2013, L 178), en wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de omkering van de bewijslast bij schade binnen het effectgebied van een mijnbouwwerk, *Kamerstukken* 34 041, en Wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings-, winnings- en opslagvergunningen), *Kamerstukken* 34 348.

Besluit omgevingsrecht, Besluit externe veiligheid inrichtingen) opgenomen. In dit besluit zijn de diverse beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten en regels over vergunningvoorschriften samengebracht in één afdeling. Deze regels vormen voor een belangrijk deel de omzetting van de richtlijn industriële emissies en (delen van) andere richtlijnen zoals de Seveso-richtlijn en de kaderrichtlijn afvalstoffen.

De beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteiten vallen uiteen in een algemeen deel (paragraaf 8.5.1.1 van dit besluit) en een bijzonder deel (paragraaf 8.5.1.2).

Het algemene deel bevat gronden die van toepassing zijn op alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Er is daarbij net als onder de Wabo geen onderscheid gemaakt naar activiteiten waarvoor de vergunningplicht voortvloeit uit het EU-recht en de op grond van nationale overwegingen aangewezen vergunningplichtige activiteiten. Deze keuze is gemaakt vanuit een oogpunt van uniformiteit en uitvoerbaarheid van de regels. Bovendien vloeit uit de toepasselijkheid van artikel 4.22, tweede lid, van de wet op het beoordelingskader voor milieubelastende activiteiten voort, dat voor alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten de daar genoemde zelfde eisen als uitgangspunt gelden (zie artikel 5.26, tweede lid, van de wet). Deze eisen zijn ontleend aan de beginselen van artikel 11 van de richtlijn industriële emissies, waaronder de toepassing van de beste beschikbare technieken en het treffen van alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging. Uiteraard spelen bij de toepassing van de beoordelingsregels de aard en effecten van de activiteit een rol. De beoordeling van de vergunningaanvraag is een individuele beoordeling, waarbij aan deze specifieke kenmerken recht gedaan kan worden. De in dit besluit opgenomen beoordelingsregels laten daartoe de ruimte. De regels opgenomen in het algemene deel waren voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet vooral opgenomen in artikel 2.14 Wabo.

11.6.1 Algemene gronden

11.6.1.1 Aansluiting bij EU-systematiek/richtlijn industriële emissies

De verplichtingen die voortvloeien uit EU-regelgeving gelden als uitgangspunt voor dit besluit. In het algemene beoordelingskader voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten wordt de tekst van de richtlijn industriële emissies als uitgangspunt genomen. Ook de bepalingen van de voormalige Wabo en het Besluit omgevingsrecht sloten al nauw aan bij de richtlijn industriële emissies, maar door de verschillende opeenvolgende aanpassingen van de bestaande nationale regelgeving was een minder samenhangend en minder overzichtelijk geheel ontstaan. De aan de richtlijn industriële emissies ontleende gronden zijn vooral in artikel 8.9 opgenomen. In artikel 8.11 zijn aanvullende gronden vanuit een meer nationale achtergrond opgenomen.

De richtlijn industriële emissies bevat milieueisen voor aangewezen milieubelastende installaties. Dit betreft de meest milieubelastende industriële activiteiten, waaronder chemische bedrijven, afvalverwerkende bedrijven en grote intensieve veehouderijen. Deze activiteiten mogen niet in werking zijn zonder vergunning. De richtlijn gaat uit van een geïntegreerde bestrijding en voorkoming van verontreiniging door de industriële activiteiten. Meer concreet bevat de richtlijn regels ter voorkoming en vermindering van emissies naar lucht, water, bodem en ter voorkoming van afval, met als doel een hoog niveau van bescherming van het milieu als geheel. Zoals al aangegeven geldt het beoordelingskader zoals opgenomen in paragraaf 8.5.1.1 van dit besluit niet alleen voor de activiteiten die onder de werking van de richtlijn industriële emissies vallen, maar voor alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten.

11.6.1.2 Het oogmerk: veiligheid, gezondheid en milieu

Anders dan in artikel 2.14 Wabo is geen algemene weigeringsgrond ‘belang van de bescherming van het milieu’ in het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit opgenomen, maar is gekozen voor positief geformuleerde beoordelingsregels. Daarmee is geen inhoudelijke wijziging beoogd, maar is aansluiting gezocht bij de tekst van de richtlijn industriële emissies en ook bij het uitgangspunt van dit besluit om de beoordelingsregels op dit punt te harmoniseren en uit te gaan van verleningsgronden in plaats van weigeringsgronden.

Milieu

Voor de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wordt, zoals bepaald in artikel 5.26, eerste lid, van de wet, uitgegaan van een ruim belangenkader: ‘het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.’ Het milieubegrip is niet gedefinieerd in de wet. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is aangegeven dat bij de inbouw van de Wet milieubeheer in de Omgevingswet de bestaande omschrijvingen van milieu niet zonder meer kunnen worden overgenomen omdat de wet een veel

bredere reikwijdte heeft. De begrippen 'gevolgen voor het milieu' en 'bescherming voor het milieu' zijn daarom enerzijds opgegaan in de omschrijving van 'fysieke leefomgeving' en de doelen van de wet en anderzijds opgenomen bij de 'milieuinstrumenten'.[187] In artikel 8.9 van dit besluit krijgt dit haar nadere uitwerking voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Uitgangspunt bij de beoordeling van de vergunningaanvraag is de geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging door de milieubelastende activiteit en het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. De omschrijving van het begrip 'milieuverontreiniging' is overgenomen van artikel 3, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies: 'de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de kwaliteit van het milieu kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, of de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan' (zie bijlage I onder A van dit besluit). Deze omschrijving kent, net als de omschrijving van het begrip milieu in de Wabo en Wet milieubeheer, een ruime reikwijdte.

Gezondheid

De aantasting van de gezondheid van de mens maakt expliciet deel uit van het begrip 'milieuverontreiniging'. Daarmee is verzekerd dat de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen kan worden verleend als is geborgd dat alle passende preventieve maatregelen tegen de aantasting van de gezondheid zijn getroffen. Hiermee wordt ook uitvoering gegeven aan het amendement-Smaling over de milieubelastende activiteit en gezondheid.[188] Ook is in dit besluit nog eens expliciet bepaald dat de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit ook 'het beschermen van de gezondheid' als oogmerk hebben.

Veiligheid

Het begrip milieuverontreiniging en het doel van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel sluiten ook aan bij de Seveso-richtlijn. Op grond van deze richtlijn zijn bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen verplicht om in de bedrijfsvoering extra aandacht te besteden aan veiligheidsaspecten, zodat zware ongevallen worden voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu worden beperkt. De omschrijving van 'milieuverontreiniging' omvat zoals aangegeven ook de 'indirecte inbreng' door menselijke activiteiten. Ook is in het beoordelingskader aangegeven dat, in navolging van artikel 11 van de richtlijn industriële emissies, moet worden voldaan aan het vereiste dat de nodige maatregelen getroffen worden om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Daarmee vallen ook de gevolgen die een activiteit voor de omgeving heeft bij onverwachte gebeurtenissen (zoals een ongeval) en de kans daarop onder de reikwijdte van het vergunningstelsel voor de milieubelastende activiteit.

11.6.1.3 Kernelementen

Eén van de belangrijke pijlers van de richtlijn industriële emissies is de integrale beoordeling van de verschillende milieuaspecten van een installatie. Dit blijkt al uit de titel van de richtlijn waar de *geïntegreerde* preventie en bestrijding van verontreiniging expliciet genoemd wordt. Deze integrale benadering houdt in dat de milieugevolgen van een installatie niet per compartiment (lucht, water, bodem) worden beoordeeld, maar in onderlinge samenhang worden bekeken. Daarmee wordt beoogd een situatie te bereiken waarbij het milieu in zijn geheel wordt beschermd zonder dat verontreiniging van het ene milieucompartiment naar het andere wordt overgeheveld.[189] In artikel 2.14, eerste lid, onder a, onder 2, Wabo was bepaald dat de gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken 'mede in hun onderlinge samenhang' worden bezien. In dit besluit is meer aangesloten bij de tekst van de richtlijn industriële emissies en is als beoordelingsregel opgenomen dat bij de omgevingsvergunningverlening milieuverontreiniging door de activiteit geïntegreerd wordt voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, beperkt. Daarbij zal ook moeten worden voldaan aan één van de andere belangrijke pijlers van de richtlijn, te weten het realiseren van een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel. Ook deze centrale doelstelling van de richtlijn industriële emissies is expliciet opgenomen in het beoordelingskader.

Naast de hierboven genoemde algemene verplichtingen van het geïntegreerd voorkomen of beperken van verontreiniging en het bereiken van een hoog niveau van bescherming in zijn geheel, zijn ook de beginselen van artikel 11 van de richtlijn industriële emissies, zoals ook opgenomen in artikel 4.22, tweede lid, van de wet, expliciet in het beoordelingskader opgenomen. Het bevoegd gezag moet waarborgen dat de milieubelastende activiteit geëxploiteerd wordt overeenkomstig deze criteria. Hier

[187] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 317.
[188] *Kamerstukken II* 2014/15 33 962, 33 962, nr. 150.
[189] Zie preambule, overweging 3 van de richtlijn industriële emissies.

wordt nader ingegaan op de onderdelen significante milieuverontreiniging, beste beschikbare technieken en de verhouding met hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer (afvalstoffen). In de artikelsgewijze toelichting op dit besluit wordt ook ingegaan op de andere criteria.

Significante milieuverontreiniging

In het beoordelingskader is bepaald dat de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt. Het criterium van 'geen significante verontreiniging' is al bekend in het milieurecht. Het is als beginsel opgenomen in artikel 11 van de richtlijn industriële emissies. In de Wabo werd dit criterium niet expliciet gehanteerd, maar werd het ingevuld door de verschillende onderdelen van het toetsingskader voor de omgevingsvergunning milieu. In het stelsel van de Omgevingswet is gekozen voor een omschrijving, die zonder omwegen de essentie van het criterium aangeeft, namelijk dat verontreiniging door een milieubelastende activiteit niet significant mag zijn. In de wet is dit bepaald in artikel 4.22, tweede lid, welke bepaling van overeenkomstige toepassing is op de beoordelingsregels voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (artikel 5.26, tweede lid van de wet).

De richtlijn industriële emissies bevat zoals aangegeven een definitie van het begrip verontreiniging. Om verwarring met andere verontreinigingsbegrippen te voorkomen is deze definitie in dit besluit overgenomen als 'milieuverontreiniging'. Wanneer sprake is van een *significante* verontreiniging is in de richtlijn niet nader omschreven. Ook de wet geeft geen nadere invulling van dit criterium. Het bevoegd gezag zal per geval moeten beoordelen of sprake is van significante milieuverontreiniging, waarbij met alle relevante feiten en omstandigheden rekening gehouden wordt. Net als onder de Wabo zal het bevoegd gezag dus bij deze beoordeling aandacht moeten besteden aan de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen die de activiteit kan veroorzaken voor het milieu, de gezondheid en de veiligheid. Ook zullen de specifieke plaatselijke kenmerken van de locatie waar de milieubelastende activiteit plaatsvindt, moeten worden meegenomen bij de beoordeling. Dit betreft niet alleen de bestaande omgeving van de milieubelastende activiteit, maar ook de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen in de omgeving van de milieubelastende activiteit. Ook kan gedacht worden aan ontwikkelingen van de activiteit zelf (zoals voorzienbare uitbreidingen). De ontwikkelingen zullen wel voldoende concreet moeten zijn. Dit zal per geval moeten worden beoordeeld.

In het stelsel van de Omgevingswet kan het omgevingsplan een belangrijke rol spelen bij de beoordeling of sprake is van 'significante milieuverontreiniging' door een milieubelastende activiteit. Het omgevingsplan zal immers regels bevatten over de milieugevolgen van milieubelastende activiteiten, ook gelet op de instructieregels die in in dit besluit zijn gesteld over de onderwerpen geluid, trillingen, geur en externe veiligheid. In dit besluit is daarom bepaald dat bij de beoordeling of sprake is van significante milieuverontreiniging in ieder geval rekening gehouden wordt met het omgevingsplan. Dit betekent dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit moet motiveren op welke wijze de regels in het omgevingsplan de inhoud van het besluit hebben beïnvloed (zie paragraaf 2.3.2.3 van deze toelichting over basistype 2 'rekening houden met'). De regels kunnen aanleiding geven om voorschriften te verbinden aan de omgevingsvergunning die ook zijn ingegeven door die regels van het omgevingsplan of om zelfs de omgevingsvergunning te weigeren. Dit hoeft echter niet in alle gevallen. Een omgevingsvergunning zou bijvoorbeeld kunnen worden verleend als ondanks afwijking van de regels van het omgevingsplan is gewaarborgd dat de activiteit geen significante verontreiniging veroorzaakt. In dat geval moet wel een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden aangevraagd. Zonder die laatste vergunning kan niet worden afgeweken van het omgevingsplan. Het bevoegd gezag heeft op grond van artikel 3:20 Awb de inspanningsverplichting de aanvrager te informeren dat er nog andere vergunningen nodig zijn om de activiteit te kunnen verrichten.

Ook al verleende omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening kunnen een belangrijke bron van informatie zijn bij de invulling van het criterium 'significante milieuverontreiniging'. Daarom moet ook hiermee in ieder geval rekening gehouden worden bij de beoordeling van de vraag of sprake is van significante milieuverontreiniging door de vergunningplichtige milieubelastende activiteit.

Andere hulpmiddelen bij de beoordeling van de vraag of de activiteit significante milieuverontreiniging veroorzaakt zijn de informatiedocumenten genoemd in Bijlage XVIII onder B bij dit besluit. Dit betreft bijvoorbeeld de 'Algemene beoordelingsMethodiek 2016', die een methodiek bevat die zich inhoudelijk op de bronaanpak (voorkomen van emissies) richt en daarmee ook van belang is voor de beoordeling van de significante milieuverontreiniging van de activiteit. Met de in de bijlage genoemde documenten moet dan ook 'rekening worden gehouden' bij de beoordeling van de vraag of sprake is van significante milieuverontreiniging. Ook onder de Wabo werden deze documenten gehanteerd bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Beste beschikbare technieken

Eén van de centrale verplichtingen van de richtlijn industriële emissies is de eis dat bij de exploitatie van installaties de beste beschikbare technieken worden toegepast. Dit moet gewaarborgd worden door de aan de vergunning te verbinden voorschriften. Andere EU-regelgeving zoals de kaderrichtlijn afvalstoffen en de richtlijn winningsafval sluiten hierbij aan en schrijven voor activiteiten die onder de reikwijdte van die richtlijnen vallen ook de toepassing van de beste beschikbare technieken voor. In navolging van deze Europese verplichtingen is ook in het nationale beoordelingskader de toepassing van de beste beschikbare technieken een centraal element in de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Ook de Wet milieubeheer en de Wabo stelde de toepassing van de beste beschikbare technieken als centrale norm.

Het begrip beste beschikbare technieken is gedefinieerd in onderdeel A van bijlage I bij dit besluit. Anders dan onder de Wabo is nu de letterlijke definitie van de richtlijn industriële emissies opgenomen. Dit betekent dat zowel het gehele begrip 'beste beschikbare technieken' als de afzonderlijke elementen daarvan worden omschreven. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet wordt voorgesteld de definitie van beste beschikbare technieken, in gelijke bewoordingen, in de bijlage bij de wet op te nemen.

In artikel 8.10 van dit besluit is voorgeschreven waarmee rekening gehouden moet worden bij het bepalen van de beste beschikbare technieken. In de eerste plaats moet het bevoegd gezag bij de vaststelling van de beste beschikbare technieken rekening houden met op Europees niveau vastgestelde informatiedocumenten: de BBT-conclusies. De BBT-conclusies bevatten een aantal belangrijke delen van de zogenoemde 'BREF-documenten' (een afkorting van *BAT Reference Documents*, waarbij BAT staat voor *Best Available Techniques*). BREF-documenten zijn Europese documenten die tot stand komen op basis van een proces van uitwisseling van informatie tussen de lidstaten, de betrokken bedrijfstakken, milieuorganisaties en de Europese Commissie. De informatieuitwisseling moet conform artikel 13 van de richtlijn industriële emissies georganiseerd worden door de Europese Commissie. De BREF's beschrijven bedrijfstaksgewijs de verschillende beste beschikbare technieken. Daarnaast zijn er ook zogenoemde 'horizontale' BREF's die bedrijfstakoverschrijdend zijn (zoals de BREF-koelsystemen). In de BBT-conclusies zijn delen van de BREF's opgenomen met conclusies over de beste beschikbare technieken, een beschrijving ervan, informatie over de toepasbaarheid, de emissieniveaus die samenhangen met de beste beschikbare technieken en de te verbinden controlevoorschriften. De BBT-conclusies worden via de in artikel 75 van de richtlijn industriële emissies bedoelde Comité-procedure vastgesteld en worden vertaald in de talen van alle lidstaten. De BREF-documenten hebben geen formele status bij de bepaling van de beste beschikbare technieken; ze dienen als achtergronddocumentatie. De BBT-conclusies dienen op grond van artikel 14, vierde lid, van de richtlijn industriële emissies de referentie te vormen voor de vergunningvoorschriften. In dit besluit is de meer gangbare term 'rekening houden met' gehanteerd. De BBT-conclusies spelen een belangrijke rol bij het vaststellen van emissiegrenswaarden in de vergunning. Het bevoegd gezag is in beginsel gehouden emissiegrenswaarden (dan wel gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen die een gelijkwaardig niveau van milieubescherming garanderen) vast te stellen die de emissieniveaus van de BBT-conclusies niet overschrijden. Dit brengt het gelijke speelveld in de Europese Unie dichterbij en levert een bijdrage aan vermindering van grensoverschrijdende verontreiniging. Ook bij de actualisering van vergunningen en algemene regels spelen de BBT-conclusies een rol (zie verder paragraaf 11.11 van deze toelichting).

In de tweede plaats moet het bevoegd gezag rekening houden met nationale informatiedocumenten over beste beschikbare technieken. Deze documenten worden aangewezen in bijlage XVIII, onderdeel A, bij dit besluit. Deze nationale documenten over beste beschikbare technieken betreffen circulaires, handreikingen enzovoort. Voorheen was een overzicht van deze nationale BBT-documenten als bijlage opgenomen in de Regeling omgevingsrecht. Dit overzicht blijft behouden, maar de lijst is wel opgeschoond. Zo zijn verouderde documenten, zoals ' Milieunormen in perspectief' (2002) en de 'Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij' (2007), niet meer opgenomen.

Als op een (deel van een) activiteit of type productieproces geen BBT-conclusies van toepassing zijn of als die conclusies niet alle mogelijke milieueffecten van de activiteit of het proces behandelen, moet het bevoegd gezag zelf de beste beschikbare technieken vaststellen met behulp van de criteria voor het bepalen van beste beschikbare technieken die in bijlage III van de richtlijn industriële emissies genoemd worden. Deze richtlijnverplichting is overgenomen in artikel 8.10, tweede lid, van dit besluit. Zo moet onder meer rekening gehouden worden met de toepassing van technieken die weinig afvalstoffen veroorzaken, met vergelijkbare processen, apparaten of wijzen van bedrijfsvoering die met succes in de praktijk zijn beproefd en met de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis. Ook moet rekening gehouden worden met nationale aangewezen BBT-documenten bedoeld in bijlage XVIII, onder A bij dit besluit.

Strengere voorwaarden

Ten aanzien van de vraag of in de vergunning strengere voorwaarden kunnen worden opgenomen dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, is expliciet aansluiting gezocht bij de tekst van de richtlijn industriële emissies. Daarbij zijn twee bepalingen van de richtlijn industriële emissies relevant:

- Artikel 14, vierde lid (strenger dan BBT-conclusies): 'Onverminderd artikel 18 kan de bevoegde autoriteit strengere vergunningsvoorwaarden vaststellen dan die welke haalbaar zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken als beschreven in de BBT-conclusies. De lidstaten kunnen regels vaststellen op grond waarvan de bevoegde autoriteit dergelijke strengere voorwaarden mag vaststellen.'
- Artikel 18 (strenger dan beste beschikbare technieken, milieukwaliteitseisen): 'Indien met het oog op een milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, moeten in de vergunning extra voorwaarden worden gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.'

Deze twee bepalingen zijn omgezet in de bepalingen over de te verbinden vergunningvoorschriften (artikel 8.30 van dit besluit).

Ten eerste is expliciet bepaald dat het bevoegd gezag strengere voorwaarden *mag* stellen dan de eisen die volgen uit de BBT-conclusies (artikel 8.30, eerste lid, van dit besluit). De mogelijkheid tot het stellen van dergelijke strengere eisen wordt neergelegd bij het tot vergunningverlening bevoegd gezag. In veel gevallen zal dit, net als onder de Wabo, feitelijk worden ondersteund op nationaal niveau. Door het aanwijzen van Nederlandse informatiedocumenten over beste beschikbare technieken (of van informatiedocumenten van andere internationale instanties) zal het bevoegd gezag rekening moeten houden met de eventuele strengere eisen die hierin zijn opgenomen. Een voorbeeld zijn de PGS-richtlijnen voor externe veiligheid. Ook kunnen algemene rijksregels voor milieubelastende activiteiten zijn gesteld met strengere voorwaarden dan die welke zijn neergelegd in de BBT-conclusies.

Ten tweede zullen volgens artikel 18 van de richtlijn industriële emissies met het oog op het voldoen aan (Europese) milieukwaliteitsnormen strengere voorwaarden *moeten* gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, tenzij er andere maatregelen getroffen kunnen worden om aan die norm te voldoen. De richtlijn industriële emissies omschrijft 'milieukwaliteitsnorm' als een eis waaraan op een bepaald moment in een bepaald milieucompartiment moet worden voldaan overeenkomstig de wetgeving van de Unie. In de Omgevingswet zijn deze Europese milieukwaliteitsnormen omgezet in rijksomgevingswaarden. Dit betreft de verplichting tot het bij AMvB vaststellen van omgevingswaarden voor enkele aangewezen onderwerpen, waaronder de kwaliteit van de buitenlucht en de waterkwaliteit (artikel 2.15 van de wet, uitgewerkt in hoofdstuk 2 van dit besluit). Om te voldoen aan de verplichtingen van de richtlijn industriële emissies is in de beoordelingsregels een algemene bepaling opgenomen ter omzetting van artikel 18 van de richtlijn. Deze bepaling houdt in dat aan de vergunning strengere voorwaarden worden verbonden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn, als dat voor het bereiken van een rijksomgevingswaarde voor, kort gezegd, de kwaliteit van de buitenlucht, de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen en de kwaliteit van zwemwater moet, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan die omgevingswaarden te kunnen voldoen (artikel 8.30, derde lid, van dit besluit).

In een individueel geval zijn overigens ook de andere beoordelingsgronden relevant waarin de beginselen van artikel 11 van de richtlijn industriële emissies zijn omgezet. Deze gronden houden immers meer in dan toepassing van de beste beschikbare technieken. Zo moeten ook de passende preventieve maatregelen getroffen worden, mag geen significante verontreiniging veroorzaakt worden enzovoort. Dit kan betekenen dat op basis van de andere gronden verdergaande maatregelen getroffen moeten worden.

Met dit stelsel van bepalingen is het niet langer nodig om in de beoordelingsregels voor te schrijven dat *ten minste* de beste beschikbare technieken worden voorgeschreven (zoals was bepaald in artikel 2.14 Wabo), maar is expliciet aangesloten bij de relevante bepalingen van de richtlijn industriële emissies. Hiermee is geen beleidswijziging beoogd.

Minder strenge voorwaarden

De richtlijn industriële emissies bevat een uitzondering op de hoofdregel dat de emissiegrenswaarden in de vergunning de emissieniveaus van de BBT-conclusies niet mogen overschrijden. Deze uitzondering is opgenomen in de bepalingen over de vergunningvoorschriften.

Het betreft de mogelijkheid tot het vaststellen van minder strenge emissiegrenswaarden als het halen van de emissieniveaus zoals vastgesteld in de BBT-conclusies zou leiden tot buitensporig hoge kosten in verhouding tot de milieugevolgen als gevolg van de geografische ligging, de plaatselijke milieuomstandigheden of de technische kenmerken van de betrokken installatie. Deze uitzondering is opgenomen in artikel 15, vierde lid, van de richtlijn industriële emissies en is omgezet in artikel 8.28 van dit besluit. Een dergelijke afwijking moet uitdrukkelijk gemotiveerd worden in de vergunning. Voor sommige installaties zijn minimumemissiegrenswaarden in de richtlijn industriële emissies opgenomen, die nooit mogen worden overschreden. Deze minimumeisen zijn geïmplementeerd in het Besluit activiteiten leefomgeving. Maar ook als voor een installatie geen minimumeisen gelden, kan het bevoegd gezag in een specifiek geval niet onbeperkt van BBT-conclusies afwijken. Het bevoegd gezag moet in elk geval waarborgen dat er geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt en dat een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel wordt gewaarborgd. Bovendien blijft de verplichting gelden dat de emissiegrenswaarden op de beste beschikbare technieken zijn gebaseerd (artikel 15, tweede lid, van de richtlijn industriële emissies), ook al zijn die vanwege de lokale situatie specifiek voor een individuele installatie bepaald. Ook zal de toepassing van de afwijking bij iedere toetsing van de vergunning opnieuw geëvalueerd moeten worden. Dat van deze afwijkingsmogelijkheid niet licht gebruik gemaakt mag worden, blijkt ook uit het feit dat Nederland aan de Commissie moet rapporteren over het verlenen van vergunningen waarbij gebruik gemaakt wordt van de afwijkingsmogelijkheid op basis van artikel 15, vierde lid, van de richtlijn industriële emissies. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet was deze afwijkingsmogelijkheid op vergelijkbare wijze opgenomen in artikel 5.5, zevende lid, van het Besluit omgevingsrecht.

Innovatie: tijdelijke afwijkingsmogelijkheid

Voor het beproeven van nieuwe technieken bevat dit besluit een tijdelijke afwijkingsmogelijkheid. In navolging van artikel 15, vijfde lid, van de richtlijn industriële emissies is de mogelijkheid opgenomen om voor het in de praktijk testen van nieuwe technieken tijdelijk, voor een periode van maximaal negen maanden, af te wijken van de emissieniveaus die samenhangen met de beste beschikbare technieken. In artikel 8.35 van dit besluit is daartoe de mogelijkheid opgenomen om in de omgevingsvergunning te bepalen dat daarbij aangewezen voorschriften niet gelden voor het testen of gebruiken van zogenoemde technieken in opkomst. Ook milieubelastende activiteiten die niet onder de werking van de richtlijn industriële emissies vallen, kunnen gebruik maken van deze innovatiebepaling. Een gelijkluidende bepaling was voorheen in artikel 5.9 van het Besluit omgevingsrecht opgenomen.

Verhouding met hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer: voorkomen van afvalstoffen en prioriteitsvolgorde

In artikel 11 richtlijn industriële emissies wordt expliciet een verband gelegd met de kaderrichtlijn afvalstoffen. Kort gezegd is daar bepaald dat op grond van de kaderrichtlijn afvalstoffen het ontstaan van afvalstoffen moet worden voorkomen en dat waar toch afvalstoffen worden voortgebracht de prioriteitsvolgorde van de kaderrichtlijn van toepassing is. In het beoordelingskader voor de milieubelastende activiteit is deze verplichting omgezet door te bepalen dat bij de beoordeling van de vergunningaanvraag rekening gehouden moet worden met het bepaalde in de artikelen 10.14 en 10.29a van de Wet milieubeheer. In deze bepalingen is de systematiek voor het rekening houden met de prioriteitsvolgorde (of: voorkeursvolgorde) voor afvalstoffen respectievelijk afvalwater neergelegd. Ook in de Wabo was deze verplichting van artikel 11 van de richtlijn industriële emissies omgezet door te verwijzen naar deze bepalingen van de Wet milieubeheer (zie artikel 2.14, eerste lid, onder b, onder 2, Wabo). Er is op dit punt geen beleidswijziging beoogd. Hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer wordt in de tweede module omgezet in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving. Het bepaalde in het beoordelingskader voor de milieubelastende activiteit over het voorkomen van afvalstoffen en de prioriteitsvolgorde zal ook worden meegenomen in deze module.

11.6.1.4 Overige algemene gronden

De bovengenoemde gronden sluiten nauw aan bij de verplichtingen van de richtlijn industriële emissies. Daarnaast zijn in artikel 8.11 van dit besluit twee beoordelingsgronden opgenomen die een meer nationale achtergrond hebben.

Status locaties en gebouwen in omgevingsplan en omgevingsvergunning afwijkactiviteit bepalend voor de milieubescherming

Bij het beoordelen van de aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij de milieubelastende activiteit nadelige gevolgen kan veroorzaken voor woningen en andere functies moet worden uitgegaan van de juridische status van de betrokken locaties en gebouwen zoals vastgelegd in het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Alleen legale gebouwen, dat wil zeggen gebouwen die zijn toegestaan op grond van het omgevingsplan of de vergunning voor een

afwijkactiviteit, hoeven beschermd te worden. Het feitelijke gebruik is dus niet bepalend voor het beschermingsniveau. In artikel 2.14, zevende lid, Wabo was een vergelijkbare bepaling opgenomen. Achtergrond van deze bepaling is jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waaruit volgde dat niet de planologische status van een hindergevoelig object, maar het feitelijk gebruik van het object doorslaggevend is bij de beoordeling van de vergunningaanvraag.[190] Het maakte volgens die jurisprudentie daarom niet uit of objecten een illegale status hadden. De regering acht dit onwenselijk. Uit artikel 8.11, eerste lid, van dit besluit volgt expliciet dat de status van locaties en gebouwen volgend uit het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit doorslaggevend is.

Omgevingsverordening

De provincies kunnen op grond van artikel 5.19, tweede lid, van de wet beoordelingsregels in hun omgevingsverordening opnemen voor een milieubelastende activiteit. In aanvulling hierop is in de beoordelingsregels van dit besluit bepaald dat het bevoegd gezag de vergunning voor de milieubelastende activiteit alleen verleent als deze in overeenstemming is met de in de omgevingsverordening opgenomen beoordelingsregels. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is verduidelijkt dat het nodig is deze regels uit de omgevingsverordening als onderdeel van de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit aan te wijzen (art. 5.26, derde lid nieuw).

11.6.1.5 Verhouding door het Rijk ingestelde vergunningplicht voor milieubelastende activiteiten en algemene rijksregels

Op basis van artikel 4.3 van de wet zijn algemene rijksregels gesteld voor milieubelastende activiteiten. Deze regels zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en gelden rechtstreeks voor degene die de milieubelastende activiteit verricht. Degene die een vergunningplichtige milieubelastende activiteit verricht heeft veelal te maken met een combinatie van voorschriften die rechtstreeks voortvloeien uit de algemene regels en voorschriften uit de vergunning. Dit doet zich voor in de situatie waarin voor een onderdeel van de vergunningplichtige milieubelastende activiteit specifieke algemene regels zijn gesteld in het Bal. Bovendien is de specifieke zorgplicht van het Bal (artikel 2.10 van dat besluit, zie ook paragraaf 3.1 van de nota van toelichting bij dat besluit) van toepassing op alle milieubelastende activiteiten, zowel op de algemeen geregelde activiteiten als op de vergunningplichtige activiteiten. De specifieke zorgplicht is de overkoepelende norm, de voorschriften in algemene regels en in de vergunning zijn een verbijzondering van deze norm. Dit betekent dat de vergunning niet voor alle mogelijke gevolgen van de milieubelastende activiteiten concrete voorschriften hoeft te bevatten. Als de specifieke zorgplicht voor een bepaald aspect afdoende regulering is, kan daarmee volstaan worden en hoeven geen specifiekere voorschriften gesteld te worden. De specifieke zorgplicht fungeert daarmee als een vangnet.

In artikel 4.22 van de wet is bepaald waartoe de algemene rijksregels over milieubelastende activiteiten in ieder geval moeten strekken. Daarbij is onder andere aansluiting gezocht bij artikel 11 van de richtlijn industriële emissies. Hierdoor is gewaarborgd dat de algemene rijksregels voldoen aan de voorwaarden van de richtlijn zoals de toepassing van de beste beschikbare technieken. Dit is ook van belang vanwege artikel 17 van de richtlijn industriële emissies waaruit volgt dat de rijksregels een gelijkwaardig milieubeschermingsniveau moeten bieden als het niveau dat door middel van individuele vergunningvoorschriften tot stand gebracht kan worden.

Ter aanvulling biedt artikel 5.35 van de wet de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om voor installaties als bedoeld in bijlage I bij de richtlijn industriële emissies of voor activiteiten waarop de Seveso-richtlijn van toepassing is afwijkende voorschriften aan de vergunning te verbinden die strekken tot een hoger niveau van bescherming dan de algemene rijksregels van het Bal. Dit kan bijvoorbeeld nodig zijn om in een specifiek geval de toepassing van de beste beschikbare technieken te waarborgen. Ook staat artikel 5.35 van de wet toe dat afwijkende voorschriften aan de vergunning worden verbonden als dat op grond van de algemene rijksregels zelf is toegestaan. In het Bal is de bevoegdheid om bij vergunningvoorschrift af te wijken van de algemene rijksregels in ruime zin mogelijk gemaakt. Daarbij is van belang dat wanneer op een milieubelastende activiteit zowel een vergunningplicht als algemene regels van toepassing zijn, het maatwerk in de vergunning wordt opgenomen (dit volgt uit artikel 2.12, derde lid, Bal). Het maatwerk kan zo optimaal worden afgestemd op de andere vergunningvoorschriften die geen verband houden met algemene regels. Voor degene die de vergunningplichtige activiteit verricht leidt dit tot een concentratie van de voorschriften in één document, er ontstaat geen vergunning met losse maatwerkvoorschriften.

De bevoegdheid om bij vergunningvoorschrift af te wijken van de algemene rijksregels is gegeven

[190] Onder andere ABRvS 15 juni 2000, AB 2000, 353 met noten F.C.M.A. Michiels.

voor de onderwerpen die zijn geregeld in de specifieke zorgplicht, afdeling 2.7 en in de hoofdstukken 3, 4 en 5 van het Bal. Dit is een verruiming ten opzichte van het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer waarin de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften per specifiek voorschrift was gegeven en bij de zorgplichtbepaling. De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften op basis van de zorgplichtbepaling te stellen, bestond alleen voor zover een aspect niet uitputtend was geregeld elders in dat besluit. Deze beperking van maatwerk is verlaten, maatwerk is in beginsel steeds mogelijk op basis van de zorgplicht. Wel is van belang dat het Bal over het stellen van maatwerkvoorschriften enkele beperkingen stelt die onder meer voortvloeien uit Europeesrechtelijke verplichtingen. Deze beperkingen zijn van overeenkomstige toepassing op het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Als door middel van een vergunningvoorschrift wordt afgeweken van de desbetreffende algemene regels van het Bal gelden dus dezelfde (Europeesrechtelijke) beperkingen.

Tijdens de parlementaire behandeling en consultatie is geconstateerd dat artikel 5.35 van de wet (verhouding voorschriften omgevingsvergunning en rijksregels) in verhouding tot artikel 4.5 van de wet (maatwerkvoorschriften) tot misverstanden aanleiding blijkt te geven. In het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet wordt daarom voorgesteld om artikel 5.35 van de wet te laten vervallen en de mogelijkheid om bij vergunningvoorschrift af te wijken van de algemene regels, voor zover dat bij die algemene regels is bepaald, expliciet in artikel 4.5 van de wet op te nemen. Het hierboven beschreven systeem van de verhouding tussen maatwerkvoorschriften en vergunning en de vergunningvoorschriften wordt hierdoor verduidelijkt.

Ook voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving was de combinatie van algemene regels en omgevingsvergunning het uitgangspunt voor vergunningplichtige inrichtingen (de voormalige type C-inrichtingen).

11.6.1.6 Verhouding met omgevingsvergunning voor wateractiviteiten

De integrale beoordeling van de verschillende milieuaspecten van een installatie is, zoals aangegeven, één van de centrale elementen van de richtlijn industriële emissies. De richtlijn vereist daarbij niet dat *één* vergunning voor een installatie wordt afgegeven of dat er slechts *één* bevoegde autoriteit bij de vergunningverlening is betrokken. Wel schrijft artikel 5, tweede lid, van de richtlijn voor dat bij meerdere vergunningen of meerdere bevoegde autoriteiten, de vergunningprocedures en -voorwaarden ten volle gecoördineerd worden met het oog op een doeltreffende geïntegreerde aanpak. In Nederland is dit relevant voor activiteiten waarvoor zowel een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit als een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit is vereist. Het gaat daarbij om omgevingsvergunningen voor het lozen op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water. In de artikelen 5.7, derde lid, en 16.7 tot en met 16.14 van de wet is hiertoe een (coördinatie)regeling opgenomen. De verplichte toepassing van de regeling beperkt zich tot activiteiten waarop de richtlijn industriële emissies of de Seveso-richtlijn van toepassing is. Op de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is een groot deel van het beoordelingskader voor de milieubelastende activiteit van overeenkomstige toepassing. Dit is uitgewerkt in paragraaf 8.9.2.1 van dit besluit.

11.6.1.7 Wijzigingen ten opzichte van situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

Eén van de meest in het oog springende wijzigingen ten opzichte van de situatie van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de nauwe aansluiting bij de tekst van de richtlijn industriële emissies. Dit betekent dat de bekende opsomming van beoordelingscriteria van artikel 2.14 Wabo niet meer in dezelfde vorm terugkomt. Het grootste deel van die criteria is, deels in andere bewoordingen, verdisconteerd in de algemene gronden van de beoordelingsregels van de milieubelastende activiteit. Eerder in deze paragraaf is hier bij de verschillende gronden op ingegaan. Andere opvallende wijzigingen zijn de volgende.

Van milieubeleidsplan naar omgevingsvisie

In het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning milieu in de Wabo was expliciet bepaald dat het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag rekening moet houden met het eigen milieubeleidsplan. Dit plan had een strategisch karakter en diende de hoofdzaken van het te voeren milieubeleid te bevatten. De afzonderlijke figuur van het milieubeleidsplan komt in het nieuwe stelsel niet terug. De Omgevingswet voorziet in het nieuwe instrument van de omgevingsvisie. Dit is een strategisch plan waarin een integrale lange termijnvisie gegeven wordt op de gewenste ontwikkelingen voor de fysieke leefomgeving. Met de milieubeginselen van artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zoals het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, moet op grond van artikel 3.3 van de wet in de omgevingsvisie expliciet rekening gehouden

worden. In de omgevingsvisie worden onder meer de milieubeleidsplannen, structuurvisies en strategische waterplannen geïntegreerd. De omgevingsvisie is voor zowel Rijk, provincie als gemeente verplicht gesteld. Er is voor gekozen om in het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit geen verband te leggen met de omgevingsvisie. Gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zal bij de besluitvorming rekening gehouden moeten worden met het eigen strategische beleid. Bij de beslissing op de vergunningaanvraag zal niet zonder deugdelijke motivering van de beleidsuitspraken in de eigen omgevingsvisie mogen worden afgeweken. Het opnemen van de omgevingsvisie in de beoordelingsregels heeft dan ook geen toegevoegde waarde. Ook in de beoordelingsregels voor andere vergunningplichtige activiteiten is de omgevingsvisie niet opgenomen in het beoordelingskader.

Milieuzorgsysteem en bedrijfsmilieubeleid

In het toetsingskader van de Wabo was opgenomen dat het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag het 'milieuzorgsysteem' en het bedrijfsmilieubeleid betrekt. Door nadrukkelijk in het toetsingskader aan te geven dat de vergunningverlener dit systeem en het interne bedrijfsmilieubeleid bij de beslissing betrekt, kan de vergunning zich beperken tot de hoofdlijnen. Vanuit een oogpunt van vereenvoudiging is ervoor gekozen deze toetsingsgrond niet terug te laten komen in de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit. Het betrekken van het milieuzorgsysteem bij de vergunningverlening is voldoende op andere wijze geborgd. In de Europese BREF-documenten is milieuzorg vrijwel altijd een vast bestanddeel van de beste beschikbare technieken. Met de BBT-conclusies behorend bij deze documenten moet al rekening gehouden worden bij de vaststelling van de vergunningvoorschriften. Ook is bij de bepalingen over de aan de vergunning te verbinden voorschriften opgenomen dat voorschriften gesteld kunnen worden over de invoering of naleving van een milieuzorgsysteem met als doel de algehele milieuprestatie van de activiteit te verbeteren. Ook via deze weg kan de interne milieuzorg een rol hebben bij de vergunningverlening. Bovendien sturen de bepalingen over de aan de vergunning te verbinden voorschriften al op een vergunning die meer op hoofdzaken is. De vereenvoudiging en rangschikking van deze bepalingen, waarop later in deze paragraaf wordt ingegaan, maakt dit ook nog eens duidelijk. Opgemerkt moet worden dat de aanwezigheid van een milieuzorgsysteem relevant is voor de frequentie van de uit te voeren inspecties bij de milieubelastende activiteit, zie hiervoor hoofdstuk 11 van het Omgevingsbesluit.

Omgevingsvergunning beperkte milieutoets

Onder de Wabo bestond op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder i, de figuur van de zogenoemde omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Dit was een eenvoudige vergunning waaraan geen voorschriften konden worden verbonden en die werd voorbereid met de reguliere procedure. Deze vergunning betrof een soort 'voortoets' voor activiteiten binnen inrichtingen die in beginsel onder de werking van algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer vielen. Deze figuur kwam in verschillende varianten voor, waarvan de twee belangrijkste waren:

a. Het bevoegd gezag toetst aan een beperkt aantal milieuaspecten of de activiteit op een specifieke locatie kan worden verricht. Als de OBM kan worden verleend zijn op de activiteit de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing. Als de OBM geweigerd wordt, kan de activiteit niet worden verricht.
b. Het bevoegd gezag beoordeelt of een milieueffectrapport voor de activiteit gemaakt moet worden. Als het bevoegd gezag oordeelt dat geen milieueffectrapport gemaakt hoeft te worden, wordt de OBM verleend en zijn de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing. Oordeelt het bevoegd gezag dat een milieueffectrapport gemaakt moet worden, dan wordt de OBM geweigerd en moet een omgevingsvergunning op basis van artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo worden aangevraagd. De achtergrond van deze categorie OBM-activiteiten is de mer-richtlijn waaruit de verplichting volgt om voorafgaand aan de start van een bepaalde activiteit te beoordelen of de activiteit tot aanzienlijke milieugevolgen kan leiden.[191]

In artikel 2.2a van het Besluit omgevingsrecht waren de activiteiten aangewezen waarvoor een OBM moest worden aangevraagd.

De Omgevingswet kent geen afzonderlijke grondslag voor de OBM. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is aangegeven dat met het verlaten van het inrichtingenbegrip en het verbinden van de vergunningplicht aan een activiteit, de noodzaak hiervoor is verdwenen.[192] De voormalige OBM-activiteiten zoals hierboven benoemd onder a. zijn na een kritische beschouwing of volledig onder de werking van de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) gebracht of (bij de meer complexe OBM-activiteiten) als vergunningplichtige

[191] Zie de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, toelichting bij Bijlage V van dat besluit.
[192] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 486.

milieubelastende activiteit aangewezen. Dit betekent dat op de voormalige OBM-activiteiten die nu in het Bal als vergunningplichtig zijn aangewezen het volledige beoordelingskader van paragraaf 8.5.1 van dit besluit van toepassing is. Voor (onderdelen van) de activiteit zullen veelal algemene regels zijn gesteld in het Bal.

Voor de voormalige OBM-activiteiten benoemd onder b. geldt dat deze als vergunningplichtig zijn aangewezen in het Bal. Voor deze OBM-activiteiten bestaat het voornemen om een vergunning met een andere toets te introduceren, vergelijkbaar met de toets zoals deze was opgenomen in het Besluit omgevingsrecht. Bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet zullen deze activiteiten hiertoe apart worden aangewezen in het Bal en zal in dit besluit een ander beoordelingskader voor deze activiteiten geïntroduceerd worden. Hiertoe is in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet voorgesteld om een ander beoordelingskader voor milieubelastende activiteiten mogelijk te maken. Het bevoegd gezag beoordeelt voor deze gevallen alleen of sprake is van aanzienlijke milieueffecten bedoeld in artikel 16.43, tweede lid, van de wet.

Voormalige bedrijfswoningen (plattelandswoningen)

De Wabo kende een bijzondere regeling voor de zogenoemde 'plattelandswoningen'. Dit waren (voormalige) bedrijfswoningen, behorend tot een landbouwinrichting, die op grond van het planologische regime door een derde bewoond mochten worden. Op grond van artikel 1.1a van de Wabo werden deze woningen voor de toepassing van de Wabo als onderdeel van de inrichting beschouwd. Daarmee werden deze 'plattelandswoningen' niet beschermd tegen de milieugevolgen van het bijbehorende bedrijf. In dit besluit wordt deze regeling voortgezet en wordt de toepassing verbreed. Ook door het vervallen van het begrip inrichting in de Omgevingswet wordt de regeling op een andere manier vormgegeven. Deze regeling heeft zowel een uitwerking gekregen in de instructieregels over het omgevingsplan als in de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit. In het omgevingsplan kunnen specifieke voormalige bedrijfswoningen (waaronder voormalige agrarische bedrijfswoningen en hotelwoningen) worden aangewezen. Het gaat daarbij om voor geluid, trilling of geur gevoelige gebouwen of locaties die eerder functioneel verbonden waren met de bijbehorende activiteit. Deze in het omgevingsplan aangewezen gebouwen of locaties worden voor de toepassing van de instructieregels en beoordelingsregels voor geluid, geur en trilling buiten beschouwing gelaten. In de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit is deze uitzonderingsregeling opgenomen bij de specifieke beoordelingsgronden. Voor deze gebouwen en locaties wordt daarmee een uitzondering gemaakt op de bescherming tegen de benoemde milieugevolgen van de bijbehorende vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Een algemene toelichting op de uitzonderingsregeling voor voormalige bedrijfswoningen is opgenomen in paragrafen 2.3.8 en 8.1.3 van deze toelichting.

Milieuneutrale wijziging

In het beoordelingskader van de Wabo was een aparte toetsingsgrond opgenomen voor de zogenoemde 'milieuneutrale wijziging' van een inrichting (artikel 2.14, vijfde lid, Wabo). Dit ging om veranderingen van een inrichting of de werking daarvan, die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning was toegestaan. Het mocht daarbij alleen gaan om gevallen waarvoor geen verplichting bestond tot het maken van een milieueffectrapport als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Ook mocht de verandering niet leiden tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een omgevingsvergunning was verleend.

Bij de beoordeling van de vergunningaanvraag voor deze veranderingen van de inrichting werd alleen getoetst of werd voldaan aan deze voorwaarden. Aan de overige gronden van artikel 2.14 Wabo hoefde bij deze veranderingen van de inrichting niet getoetst te worden. Ook werd de vergunning voorbereid met de reguliere procedure in plaats van de uitgebreide procedure (artikel 3.10, derde lid, Wabo).

De regeling voor de 'milieuneutrale wijziging' van een milieubelastende activiteit komt in deze vorm niet terug in de Omgevingswet en uitvoeringsregelgeving. De wet hanteert als uitgangspunt dat de omgevingsvergunning wordt voorbereid met de reguliere procedure. Voor zover de uitgebreide procedure van toepassing is (onder andere bij ippc-installaties en Seveso-inrichtingen), is bovendien een uitzondering gemaakt voor 'wijzigingen die geen aanzienlijke nadelige effecten hebben op de gezondheid van de mens of het milieu'. In die gevallen is de reguliere procedure van toepassing (zie artikel 8.22, vierde lid, van het Omgevingsbesluit). Hiermee is het niet nodig om nog een aparte regeling voor de toepasselijke procedure bij milieuneutrale wijzigingen op te nemen. In dit besluit is geen beperkt beoordelingskader opgenomen voor 'milieuneutrale' wijzigingen van een milieubelastende activiteit. Uit de toepasselijkheid van artikel 4.22, tweede lid, van de wet op het beoordelingskader voor milieubelastende activiteiten vloeit voort dat de beoordelingsregels in ieder geval strekken tot de daar genoemde elementen, zoals de toepassing van de beste beschikbare technieken. Een

beperkt beoordelingskader – zoals in de Wabo was opgenomen voor milieuneutrale wijzigingen – is daarmee niet in overeenstemming.

11.6.2 Specifieke gronden

In aanvulling op de algemene beoordelingsregels kent afdeling 8.5 ook beoordelingsregels voor specifieke milieubelastende activiteiten. Deze beoordelingsregels waren voorheen te vinden in verschillende (sectorale) wetten en AMvB's. In dit besluit zijn deze verschillende beoordelingsregels voor specifieke milieubelastende activiteiten bijeengebracht en thematisch ingedeeld. Zoals in paragraaf 11.6.1.3 van deze toelichting is aangegeven, is bij de beoordeling van de vraag of de milieubelastende activiteit significante milieuverontreiniging veroorzaakt het omgevingsplan een belangrijke bron van informatie. Het omgevingsplan zal immers regels bevatten over de milieugevolgen van milieubelastende activiteiten, zoals geurregels en geluidregels. Met het omgevingsplan moet dan ook rekening gehouden worden bij deze beoordeling. Er zijn alleen specifieke beoordelingsregels opgenomen wanneer dit nodig geacht wordt ter aanvulling op deze algemene beoordelingsregel, bijvoorbeeld als er sprake is een in acht te nemen waarde, zoals de binnenwaarde voor geluid of de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Bij de spefieke thema's hieronder wordt dit nader toegelicht. Dit betekent ook dat bijvoorbeeld voor geurhinder vanwege veehouderijen geen specifieke beoordelingsregels zijn opgenomen. In paragraaf 5.1.4.5 van dit besluit zijn instructieregels voor het omgevingsplan voor geurhinder opgenomen. Met de in het omgevingsplan opgenomen regels over geurhinder moet rekening gehouden worden bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een veehouderij bij de vraag of sprake is van significante milieuverontreiniging.

Externe veiligheid

In paragraaf 5.1.2.2 van dit besluit zijn activiteiten met externe veiligheidsrisico's en activiteiten met externe veiligheidsrisico's aangewezen. Voor de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's is een specifieke beoordelingsregel opgenomen. Deze beoordelingsregel vormt het complement van de instructieregels die gelden voor een omgevingsplan of een projectbesluit waarbij een activiteit met externe veiligheidsrisico's wordt toegelaten. Bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit met externe veiligheidsrisico's moet dezelfde voorgeschreven grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht genomen worden of moet daarmee rekening gehouden worden. Dit hangt af van het te beschermen gebouw of de te beschermen locatie (zeer kwetsbaar, kwetsbaar of beperkt kwetsbaar) in de omgeving van de activiteit. Deze beoordelingsregel is opgenomen vanwege de vereiste toetsing aan de maximale risiconiveaus. De risicoberekening voor deze activiteiten is daarbij afhankelijk van de voorschriften die in de vergunning gesteld worden en het maximale risiconiveau een randvoorwaarde. Voor activiteiten met externe veiligheidsrisico's zijn de risiconiveaus vertaald in afstanden die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de vergunningaanvraag in acht moet nemen of mee rekening moet houden. Hierbij kan worden opgemerkt dat bij het vaststellen van de voorschriften, zoals in paragraaf 11.6.1.3 van deze nota is toegelicht, onder andere zal moeten worden verzekerd dat de beste beschikbare technieken worden toegepast en er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt. Dit wordt voor het externe veiligheidsaspect ingevuld door de PGS-richtlijnen die zijn aangewezen als BBT-document. In de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt voor die activiteiten ook naar de relevante delen van de PGS-richtlijnen verwezen.

Ook voor herverpakking of bewerking van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en het opslaan van munitie en ontplofbare stoffen voor civiel of militair gebruik zijn de instructieregels van paragraaf 5.1.2.2b en 5.1.2.2c van overeenkomstige toepassing bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. Voor deze activiteiten moet bij de beoordeling van de vergunningaanvraag respectievelijk de afstand of de eisen van het civiele of militaire explosieaandachtsgebied in acht genomen worden. Voor een uitgebreide systeembeschrijving van de regels over externe veiligheid in dit besluit wordt verwezen naar paragraaf 0 van deze toelichting.

In de beoordelingsregel is ook de verplichting van de Seveso-richtlijn geïmplementeerd over het risico op een zwaar ongeval als gevolg van een optredend 'domino-effect'. Door domino-effecten kan een cascade aan zware ongevallen ontstaan waarbij de gevolgen van het vorige ongeval worden vergroot door de volgende ongevallen. Het bevoegd gezag moet dit mee nemen in haar beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Seveso-inrichting. Het gaat hierbij om een strikte implementatie van de Seveso-richtlijn. Voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten die geen Seveso-inrichting zijn, zal het bevoegd gezag overigens via de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan en bij de beoordeling van de vraag of sprake is van significante milieuverontreiniging ook dergelijke effecten moeten meenemen als die relevant zijn.

Luchtkwaliteit

In paragraaf 2.2.1 van dit besluit zijn de omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit gesteld. Via een systeem van monitoring en zo nodig een programma bij dreigende overschrijding van een omgevingswaarde moet ervoor gezorgd worden dat aan de omgevingswaarden (blijvend) wordt voldaan. Omgevingswaarden werken alleen rechtstreeks door naar de vaststelling van besluiten, zoals omgevingsvergunningen, als dit in de instructieregels of beoordelingsregels is voorgeschreven. Voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten is ervoor gekozen dat de rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit, voor zover het resultaatsverplichtingen betreft, bij de beslissing op de vergunningaanvraag in acht genomen moeten worden. De negatieve invloed die vergunningplichtige milieubelastende activiteiten kunnen hebben op het behalen van die waarden vereist een expliciete beoordeling, omdat niet is uit te sluiten dat de uitstoot van een individueel bedrijf leidt tot overschrijding van die waarden. De richtlijn luchtkwaliteit staat geen overschrijdingen toe van de Europese grenswaarden die zijn gesteld voor de verschillende luchtverontreinigende stoffen. Bovendien volgt uit artikel 18 van de richtlijn industriële emissies de verplichting om in het kader van de vergunningverlening te bezien of met het oog op een Europese milieukwaliteitsnorm strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn.

Het bij de beslissing op de vergunningaanvraag in acht nemen van de rijksomgevingswaarden met een resultaatsverplichting geldt voor de stoffen zwaveldioxide, stikstofdioxide, stikstofoxide, PM_{10}, $PM_{2,5}$, lood, koolmonoxide en benzeen. Er moet alleen aan de rijksomgevingswaarden getoetst worden voor zover het gaat om milieubelastende activiteiten die *in betekenende mate* bijdragen aan de luchtverontreiniging. In geval van een 'niet in betekenende mate bijdrage (NIBM) hoeft niet getoetst te worden aan bovengenoemde omgevingswaarden. Er is in ieder geval sprake van NIBM voor zover de activiteit niet meer bedraagt dan 3% van de rijksomgevingswaarden voor PM_{10} (jaargemiddelde concentraties) en stikstofdioxide (jaargemiddelde concentratie). Hiermee is geen beleidswijziging voorzien. Deze NIBM-systematiek bestond ook onder de Wet milieubeheer en wordt gecontinueerd onder de Omgevingswet.

Van belang is dat voor enkele locaties een uitzondering is gemaakt (zie bijlage XIV bij dit besluit). Dit betreft locaties waar sprake is van relatief hoge concentraties PM_{10}. De uitbreiding of bouw van een veestal kan hier leiden tot (dreigende) overschrijdingen van een rijksomgevingswaarde voor $PM_{10,}$ ook wanneer de concentratietoename PM_{10} kleiner is dan 3% van de rijksomgevingswaarde voor de jaargemiddelde concentratie PM_{10}. Op deze locaties is daarom het gebruik van NIBM beperkt. Op deze locaties moet bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor veehouderijen waarvan de PM_{10}-emissie meer bedraagt dan 800 kg per jaar getoetst worden aan de omgevingswaarde voor PM_{10}, ook wanneer de bijdrage aan de toename van de jaarconcentratie PM_{10} niet hoger is dan 3% van de omgevingswaarde. Daar waar toetsing aan de rijksomgevingswaarden is voorzien, wordt ingezet op het beschikbaar stellen van instrumentarium waarmee relatief eenvoudig de effecten van activiteiten bepaald kunnen worden om zo de onderzoekslasten te beperken.

Geluid

Zoals in paragraaf 2.3.6 van deze toelichting is aangegeven, is bij de stelselherziening bezien of normerende onderdelen uit richtlijnen en circulaires en dergelijke (mede) afkomstig van het Rijk in dit besluit kunnen worden opgenomen. Eén van de documenten met dergelijke pseudoregels was de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening (1998), die veelal gehanteerd werd bij de beoordeling van het aspectgeluid bij de vergunningverlening aan inrichtingen.

Onder de Omgevingswet is gekozen voor een andere wijze van geluidregulering, waarbij vanwege het lokale karakter van geluidhinder de decentrale verantwoordelijkheid sterk is vergroot. Dit is nader toegelicht in paragraaf 8.1.6.2 van deze nota van toelichting. Concreet bevat paragraaf 5.1.4.2 van dit besluit daartoe instructieregels voor het omgevingsplan voor geluid afkomstig van activiteiten.

Op grond van artikel 8.7, derde lid, van dit besluit moet het bevoegd gezag bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit rekening houden met het omgevingsplan. Als de activiteit geluid veroorzaakt op een geluidgevoelig gebouw of geluidgevoelige locatie moet het bevoegd gezag dus rekening houden met de geluidregels die in het omgevingsplan zijn opgenomen. Dit betekent dat van de geluidregels (geluidwaarden en eventuele andere regels) in het omgevingsplan inhoudelijke sturing uitgaat op de uit te voeren beoordeling, maar dat het bevoegd gezag wel gemotiveerd mag afwijken van deze geluidregels (zie paragraaf 2.3.2.3, basistype 2). Net als de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening bieden ook de beoordelingsregels voor de vergunningverlening in dit besluit dus ruimte voor decentraal geluidbeleid. Daarbij gelden overigens de grenswaarden in geluidgevoelige ruimten.

Ook gelden in acht te nemen grenswaarden voor (militaire en civiele) buitenschietbanen. Dit waar-

borgt dat met een vergunning geen geluidemissies worden toegestaan die langs de weg van het omgevingsplan niet toelaatbaar zijn en waar ook niet met de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit van afgeweken kan worden. Ook in de bepalingen over de te verbinden vergunningvoorschriften zijn waarborgen opgenomen voor het aspect geluid. Dit betreft de wijze waarop menselijk stemgeluid in de vergunning voor de milieubelastende activiteit gereguleerd mag worden en de waarborg dat voor bepaalde activiteiten geen lagere (strengere) waarden voor de immissie van de activiteit op geluidgevoelige gebouwen en locaties in de vergunning opgenomen worden dan een bepaalde waarde. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor windturbines en windparken waarbij het vanwege de doelstellingen voor duurzame energie niet wenselijk geacht wordt om, anders dan in het geval van cumulatie of gelet op de bijzondere aard van het gebied, strengere waarden op te nemen in de vergunning. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op paragraaf 8.5.2.3 van dit besluit.

De nadere aansluiting van de beoordeling van vergunningaanvragen bij industrieterreinen met geluidproductieplafonds – als opvolger van de zonering van industrieterreinen op grond van de Wet geluidhinder – is niet opgenomen in dit besluit. Dit zal vorm krijgen in het voorziene Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.

Na de invoering van deze nieuwe regels en die van het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet is de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening niet meer nodig en zal deze dus worden ingetrokken. Deze intrekking zal plaatsvinden samen met de inwerkingtreding van het voorziene aanvullingsbesluit.

Naast geluid kunnen milieubelastende activiteiten ook trillingen veroorzaken. Voor de beoordeling hiervan bij de vergunningverlening geldt dezelfde werkwijze als bij geluid en wordt daarom rekening gehouden met de waarden en regels voor trillingen in het omgevingsplan.

Beoordeling geluid, trilling, geur bij functionele binding

De beoordelingsregels bevatten een specifieke regeling voor de bescherming van geluid-, trilling- of geurgevoelige gebouwen of geluid- of geurgevoelige locaties die functioneel verbonden zijn of die eerder functioneel verbonden waren met de milieubelastende activiteit die het geluid, de trilling of de geur veroorzaakt.

Wanneer er sprake is van een (voormalige) functionele binding wordt het gebouw of de locatie als onderdeel van de bijbehorende milieubelastende activiteit beschouwd. Dit betekent dat het gebouw of de locatie niet wordt beschermd tegen geluid, trilling of geur afkomstig van de bijbehorende milieubelastende activiteit. Daarbij is van belang dat deze regeling alleen van toepassing is op eerder functioneel verbonden gebouwen of locaties als dit expliciet in het omgevingsplan is bepaald. De grondslag voor deze aanwijzing in het omgevingsplan ligt in de artikelen 5.62, 5.81 en 5.92 van dit besluit.

De reden voor deze uitzonderingsregeling is verschillend. Bij functioneel verbonden gebouwen of locaties is de aanwezigheid van de milieubelastende activiteit de reden dat het gebouw of de locatie ooit is ontstaan en kan het gebruik van het gebouw of de locatie ook profiteren van de aanwezigheid van de milieubelastende activiteit (denk bijvoorbeeld aan een woning voor werknemers). Bij de eerder functioneel verbonden gebouwen of locaties is niet zozeer de relatie met de bijbehorende milieubelastende activiteit de reden voor de uitzondering, maar kan bijvoorbeeld leegstand op het platteland of het belang van het behoud van cultureel erfgoed een reden zijn om de uitzonderingsregeling van toepassing te laten zijn. Daarbij moet vanzelfsprekend altijd een belangenafweging gemaakt worden.

Een algemene toelichting op deze uitzonderingsregeling is opgenomen in paragraaf 2.3.8 van deze toelichting in de sectie ‘Voormalige bedrijfswoningen’ en paragraaf 8.3.1 in de sectie ‘Voormalige bedrijfswoningen en de aspecten geluid, trillingen en geur’.

Milieubelastende activiteiten met gevolgen voor watersystemen

Milieubelastende activiteiten kunnen verschillende gevolgen voor het watersysteem hebben. Zo kan een lozing op een vuilwaterriool uiteindelijk nadelige gevolgen hebben voor de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen en kan bij toepassing van bodemenergie de onttrekking of inbreng van warmte zowel bij open als gesloten systemen gevolgen voor het grondwater hebben.

Voor zover het milieuverontreiniging betreft, worden de gevolgen voor het watersysteem al op grond van artikel 8.7 in de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit betrokken. Aanvullend is bepaald dat ook andere gevolgen voor het watersysteem bij het beoordelen van de milieubelastende activiteit worden betrokken. Hierbij wordt vooral gedacht aan het beïnvloeden van de grondwaterstand of het oppervlaktewaterpeil, wat gevolgen kan hebben

voor de doelstellingen voor de kwantitatieve toestand van het grondwatersysteem, de ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen of voor de maatschappelijke functie drinkwaterwinning.

Ammoniak bij veehouderijen

Dit besluit bepaalt dat de gevolgen van de emissie van ammoniak door veehouderijen op voor verzuring gevoelige gebieden uitsluitend wordt betrokken bij de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit voor zover de provincie daarvoor beoordelingsregels heeft gegeven. De provincies hebben conform de Wet natuurbescherming, die bij aanvullingswet in de Omgevingswet zal worden ingebouwd, het primaat bij de bescherming van natuurgebieden. Als de provincie constateert dat de emissie van ammoniak uit de veehouderijen op hun grondgebied in betekenende mate van belang is voor natuurgebieden die gevoelig zijn voor verzuring, dan zal zij gezien haar wettelijke taak overgaan tot regelgeving. Eén van de bevoegdheden die de provincie dan heeft is het stellen van beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten (op grond van artikel 5.19, tweede lid, van de wet).

Als de provincie het niet nodig acht beoordelingsregels te stellen, vindt over de gevolgen van de emissies van ammoniak op voor verzuring gevoelige gebieden geen toetsing plaats. Dat voorkomt onduidelijkheid voor boeren en bevoegde instanties over die toetsing bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. In het verleden strandden veel vergunningen op het onduidelijke kader voor deze toetsing.[193]

Een provincie kan voor het uitoefenen van haar taak overigens ook gebruik maken van andere bevoegdheden op grond van de wet, zoals het vaststellen van maatwerkregels of instructieregels over het omgevingsplan. Ook een gemeente zou maatwerkregels kunnen stellen. Dergelijke regels kunnen relevant zijn om voor verzuring gevoelige gebieden te beschermen, maar zijn in de context van het beoordelen van een vergunningaanvraag niet van belang.

De beperking in de beoordelingsregel betreft uitsluitend de gevolgen van de emissie van ammoniak en uitsluitend de vergunning voor de milieubelastende activiteit. Het bevoegd gezag blijft, net als bij elke aanvraag om een vergunning voor een milieubelastende activiteit, wel de emissies van de activiteit beoordelen, maar niet de gevolgen van die emissies op voor verzuring gevoelige gebieden. De toepassing van preventieve maatregelen tegen verontreiniging en van de beste beschikbare technieken blijft dus onverminderd vereist. Ook blijven de in afdeling 3.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving aangeduide regels voor veehouderijen van belang voor het beperken van de emissies van ammoniak. Ammoniakemissies vormen overigens ook een vergunningplichtige Natura 2000-activiteit als zij de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen. De bescherming van de Natura 2000-gebieden via de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit blijft gewaarborgd. Deze zal via het spoor van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet en het bijbehorende Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in het stelsel van de Omgevingswet geïntegreerd worden.

De beoordelingsregel dient ter opvolging van de regeling in de Wet ammoniak en veehouderij (Wav), die bij inwerkingtreding van de Omgevingswet ingetrokken is. Onder die wet waren de provincies verplicht om op grond van vaste criteria zogenoemde ‘zeer kwetsbare gebieden’ aan te wijzen die gevoelig zijn voor verzuring. Die wet schreef vervolgens voor op welke wijze het bevoegd gezag de gevolgen van ammoniakemissie uit de tot de veehouderij behorende dierenverblijven moest betrekken bij beslissingen op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Voor aanvragen om vergunningen binnen de ‘zeer kwetsbare gebieden’ en een zone van 250 m daaromheen kende de Wav gedetailleerde beoordelingsregels. Buiten die zone hoefde geen beoordeling plaats te vinden. De provincie houdt onder de Omgevingswet de verantwoordelijkheid om, waar zij dat nodig acht, in de omgevingsverordening kwetsbare gebieden aan te wijzen. De gedetailleerde landelijke voorschriften uit de Wav worden dus vervangen door een op de regionale omstandigheden toegespitst beschermingsniveau dat door de provincie wordt vastgesteld. De provincie kan er bijvoorbeeld rekening mee houden dat natuurgebieden op arme zandgronden gevoeliger zijn voor ammoniak dan veel andere natuurgebieden. Deze decentralisatie sluit aan bij de provinciale taak op het gebied van natuurbescherming en bij het verbeterdoel ‘vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte’. De duidelijkheid voor boeren en bevoegde instanties blijft overeind met de nieuwe regel. Het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal voorzien in het feitelijk intrekken van de Wav. In het invoeringsspoor zal ook worden voorzien in het benodigde overgangsrecht.

[193] Voor een nadere toelichting op dit punt wordt verwezen naar de paragraaf 1.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet ammoniak en veehouderij, *Kamerstukken II* 2000/01, 27 836, nr. 3.

Ten opzichte van de Wav is er een wijziging van het toepassingsbereik van de beoordelingsregel: deze betreft niet alleen emissies uit tot een veehouderij behorende dierenverblijven, maar emissies uit de 'installatie' waarop de vergunningplicht van paragraaf 3.6.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving ziet. Het is daardoor niet nodig om bij de vergunningverlening een kunstmatig onderscheid te maken tussen dierenverblijven en andere onderdelen van de installatie waarop de vergunningplicht ziet.

Naast de gekozen regeling zijn twee andere opties in beeld geweest. Eén daarvan, het overzetten van de regeling van de Wav naar dit besluit, zou niet voldoen aan het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel dat is verankerd in artikel 2.3 van de wet. Het is op dit punt niet nodig dat het Rijk de provincies een gedetailleerd kader meegeeft voor de uitvoering van hun taken. De tweede optie, het achterwege laten van elke vorm van rijksregeling op dit punt, zou betekenen dat de problematiek die indertijd aanleiding vormde voor de Wav en de daaraan voorafgaande Interimwet ammoniak en veehouderij kan terugkeren in gebieden waar de provincies het niet nodig achten beoordelingsregels vast te stellen. Dat is vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid voor bevoegde instanties en rechtszekerheid voor de agrarische sector niet acceptabel. Daarom is gekozen voor een middenweg tussen deze twee opties.

Aanwijzen specifieke milieubelastende activiteiten

Het besluit bevat een aantal beoordelingsregels over de aanwijzing van specifieke milieubelastende activiteiten. Dit betreft:

- *Bibob-toets*: artikel 5.31 van, eerste lid, van de wet bepaalt dat de weigeringsgrond vanwege de Wet Bibob van toepassing is op bij AMvB aangewezen milieubelastende activiteiten. In dit besluit is hieraan uitvoering gegeven. In artikel 8.8 zijn daartoe alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten aangewezen.
- *Geologische opslag van kooldioxide*: deze bepaling verplicht het bevoegd gezag te beoordelen of bij een stookinstallatie met een nominaal elektrisch vermogen van 300 MW of meer, het afvangen en comprimeren van kooldioxide en het transporteren daarvan naar een geschikte opslaglocatie in technisch en economisch opzicht haalbaar is. Als hiervan sprake is moet het bevoegd gezag een voorschrift aan de vergunning verbinden dat binnen de activiteit ruimte wordt vrijgemaakt of vrijgehouden om kooldioxide af te vangen, te comprimeren en te transporteren. Deze verplichting volgt uit artikel 36, tweede lid, van de richtlijn industriële emissies. De bepaling over het verplichte voorschrift is opgenomen in artikel 8.37 van dit besluit.
- *Domino-bedrijven*: hiervoor is al gewezen op de toets die het bevoegd gezag moet uitvoeren bij Seveso-inrichtingen of sprake is van een zogenoemd 'domino-bedrijf'. Deze verplichting volgt uit de Seveso-richtlijn. Ook hierbij geldt dat er een specifiek voorschrift aan de vergunning moet worden verbonden als uit de beoordeling volgt dat sprake is van een dergelijk bedrijf. Deze verplichting is opgenomen in artikel 8.38 van dit besluit.

11.6.3 Voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

De bepalingen die zijn opgenomen in paragraaf 8.5.2.1 van dit besluit hebben allemaal betrekking op vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. De bepalingen bevatten regels voor het bevoegd gezag om bepaalde voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden of om bij de formulering van voorschriften met de genoemde aspecten rekening te houden.

Net als de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteiten zijn de bepalingen over de aan de vergunning te verbinden voorschriften onderverdeeld in een algemeen deel en een bijzonder deel. Het algemene deel is relevant voor alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. In het bijzondere deel zijn per thema voor specifieke milieubelastende activiteiten bepalingen over de aan de vergunning te verbinden voorschriften opgenomen. Dit betreft onder meer het storten van afvalstoffen op een stortplaats en het beheren van een gesloten stortplaats (bodembescherming), het storten van winningsafvalstoffen in een afvalvoorziening en bepaalde milieubelastende activiteiten die geluid veroorzaken.

Voorheen waren de regels over de aan de vergunning te verbinden voorschriften opgenomen in het Besluit omgevingsrecht, het Besluit winningsafvalstoffen en het Stortbesluit bodembescherming. De bepalingen zijn samengevoegd, opnieuw gerangschikt en vereenvoudigd. Ook is meer aangesloten bij de tekst van de richtlijn industriële emissies. Hier wordt nader ingegaan op de algemene voorschriften en op de specifieke voorschriften voor bodembescherming op stortplaatsen, winningsafvalstoffen en op de verboden voorschriften. Bij de overige bepalingen wordt in het artikelsgewijze deel van deze toelichting stilgestaan.

11.6.3.1 Algemene voorschriften

De bepalingen die zijn opgenomen in het algemene deel (paragraaf 8.5.2.1 van dit besluit) zijn deels

verplichtend en deels facultatief geformuleerd. De tekst van de richtlijn industriële emissies is daarbij als uitgangspunt genomen. Dit betekent dat alleen voor zover in artikel 14, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies expliciet is bepaald dat over een bepaald onderwerp 'ten minste' voorschriften in de vergunning moeten worden opgenomen, in dit besluit is bepaald dat 'in ieder geval' voorschriften over dit onderwerp aan de vergunning moeten worden verbonden. Uit de woorden 'in ieder geval' volgt dat het niet om een limitatieve lijst gaat. Ook over andere onderwerpen moeten voorschriften aan de vergunning worden verbonden voor zover deze nodig zijn met het oog op de beoordelingsregels die gehanteerd worden bij de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Deze verplichting volgt uit artikel 5.34 van de wet. Dit sluit ook aan bij artikel 14 van de richtlijn industriële emissies waarin de algemene verplichting is opgenomen dat de vergunning alle voorwaarden omvat die ter vervulling van de voorwaarden van de artikelen 11 (algemene beginselen voor de exploitant) en 18 (milieukwaliteitsnormen) van de richtlijn nodig zijn.

Daarnaast is in paragraaf 8.5.2.1 van dit besluit een aantal onderwerpen opgesomd waarover het bevoegd gezag in ieder geval voorschriften *kan* verbinden aan de vergunning. Deze onderwerpen zijn opgenomen om te verduidelijken (en buiten twijfel te stellen) dat het bevoegd gezag over deze onderwerpen voorschriften kan opnemen met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu.

Deze uitgangspunten werken als volgt uit in dit besluit.

Voorop staat dat het bevoegd gezag emissiegrenswaarden aan de vergunning verbindt. Het gaat hier om emissiegrenswaarden voor stoffen genoemd in bijlage II bij de richtlijn industriële emissies en voor andere stoffen die milieuverontreiniging kunnen veroorzaken, hetzij direct, hetzij door overdracht tussen milieucompartimenten. Deze emissiegrenswaarden moeten waarborgen dat bij de exploitatie van de milieubelastende activiteit de beste beschikbare technieken worden toegepast. In hoeverre aan de vergunning strengere of minder strenge voorwaarden mogen worden verbonden is uiteengezet in paragraaf 11.6.1.3 van deze toelichting. De desbetreffende bepalingen zijn opgenomen in deze afdeling. Naast het stellen van emissiegrenswaarden is het bevoegd gezag verplicht om over een aantal onderwerpen in ieder geval voorschriften aan de vergunning te verbinden. Dit betreft onder meer voorschriften die gaan over de bescherming van de bodem en het grondwater en op afvalpreventie en afvalbeheer. Deze onderwerpen volgen, zoals gezegd, uit artikel 14 van de richtlijn industriële emissies.

Het uitgangspunt is dat emissiegrenswaarden aan de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit worden verbonden. Ter aanvulling of als alternatief daarvan kunnen aan de vergunning gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen worden verbonden die een gelijkwaardig niveau van milieubescherming te garanderen.

De onderwerpen waarover is bepaald dat het bevoegd gezag in ieder geval voorschriften aan de vergunning *kan* verbinden zijn meer administratief en organisatorisch van aard. Dit zijn bijvoorbeeld voorschriften over het voldoen aan eisen over de vakbekwaamheid en voorschriften over het verrichten van onderzoek naar mogelijkheden tot een verdergaande bescherming van het milieu dan waarin de andere aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften voorzien.

Bij de algemene voorschriften is verder een bepaling opgenomen over monitoringsvoorschriften die aan de omgevingsvergunning van de milieubelastende activiteit worden verbonden.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

Door meer aan te sluiten bij de tekst van de richtlijn industriële emissies zijn enkele bepalingen die in het voormalige Besluit omgevingsrecht waren opgenomen (vooral de artikelen 5.5 en verder van dat besluit) als het ware 'opgeschoond'. Er zijn minder onderwerpen opgesomd waarover in ieder geval voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. Verder is niet langer bepaald dat in de omgevingsvergunning over bepaalde onderwerpen zorgplichtbepalingen kunnen worden opgenomen (artikel 5.7, tweede lid, onder i, van het voormalige Besluit omgevingsrecht). Dit is niet nodig omdat de specifieke zorgplicht zoals opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving ook van toepassing is op vergunningplichtige milieubelastende activiteiten (zie hierover paragraaf 11.6.1.5 van deze toelichting).

11.6.3.2 Bodembescherming op stortplaatsen

Algemeen

In paragraaf 8.5.2.4 van dit besluit zijn regels opgenomen over de voorschriften over bodembescher-

ming die moeten en kunnen worden verbonden aan een vergunning voor het storten van afvalstoffen op een stortplaats.

Storten is het op of in de bodem brengen van afvalstoffen met de bedoeling om ze daar te laten. Storten is binnen Nederland de minst gewenste vorm van afvalverwijdering. Het is dan ook alleen toegestaan om afval te storten als er geen andere vorm van verwerking mogelijk is. Het storten van nuttig toepasbare of brandbare afvalstoffen is verboden. Dit is geregeld in het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen (Bssa). Hierin is ook het accepteren van afvalstoffen en het beheren van een stortplaats geregeld.

Het storten van afvalstoffen valt onder de richtlijn storten.[194] Het doel van deze richtlijn is de belasting van het milieu, vooral de verontreiniging van oppervlaktewater, grondwater, bodem en lucht, alsmede de daaruit voortvloeiende gevaren voor de gezondheid door bestaande en nieuwe stortplaatsen, te voorkomen en te verminderen. De richtlijn storten is voorheen geïmplementeerd in verschillende besluiten, waaronder het Bssa en het Stortbesluit bodembescherming. Het Bssa zal in een volgende module van de stelselwijziging geïntegreerd worden in het nieuwe stelsel; het Stortbesluit bodembescherming is wel direct in dit besluit geïntegreerd omdat dit is gebaseerd op grondslagen in de Wet milieubeheer die in deze module overgaan. Het gaat om regels voor het bevoegd gezag over het opnemen van voorschriften in de omgevingsvergunning over bodembescherming bij het storten van afvalstoffen en het beheren van (open) stortplaatsen.

Stortplaatsen

Een stortplaats is een terrein, of een gedeelte daarvan, waar afvalstoffen gestort worden. Er wordt onderscheid gemaakt in open stortplaatsen en gesloten stortplaatsen. De regels in deze paragraaf hebben betrekking op open stortplaaten. Op gesloten stortplaatsen is het storten van afvalstoffen beëindigd en is een geslotenverklaring afgegeven. Op deze gesloten stortplaatsen zijn de regels uit paragraaf 9.2 van de Wet milieubeheer van toepassing. Tussen de beëindiging van het storten van afvalstoffen en het gesloten verklaren van de stortplaats kan veel tijd zitten. Gedurende deze periode zijn de regels uit deze paragraaf van toepassing.

Op (open) stortplaatsen moeten de volgende doelstellingen zijn of worden verwezenlijkt:
- Verspreiding van op of in de bodem gebrachte bodembedreigende stoffen naar de omliggende bodem en/of naar andere milieucompartimenten moet worden vermeden door isolerende voorzieningen.
- De situatie waarin bodembedreigende stoffen op of in de bodem gebracht worden, moet beheersbaar zijn en – in de toekomst – te blijven, ook in geval de isolerende voorzieningen falen, dat wil zeggen voor herstel en vernieuwing in aanmerking komen.
- De situatie waarin bodembedreigende stoffen op of in de bodem gebracht worden, moet controleerbaar zijn en – in de toekomst – te blijven. Regelmatige moet controle van de situatie en de effectiviteit van de getroffen maatregelen plaatsvinden.

Dit zijn de zogenaamde IBC-criteria (Isoleren, Beheersen, Controleren).

Het storten van afvalstoffen op een stortplaats is in paragraaf 3.5.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen als een vergunningplichtige activiteit. Regels over bodembescherming op deze stortplaatsen beogen een algemeen beschermingsniveau voor de bodem en harmonisatie van het voorzieningenniveau op stortplaatsen. Bij stortplaatsen is echter geen sprake van standaardsituaties waarin gewerkt kan worden met standaardvoorschriften: geen enkele stortplaats is hetzelfde. Er is een grote diversiteit in gestorte afvalstoffen en de lokale omstandigheden zijn van grote invloed op het gedrag van de aanwezige stoffen. Het bevoegd gezag verbindt ten minste de voorschriften aan de vergunning die zijn opgenomen in paragraaf 8.5.2.4 van dit besluit. De noodzakelijke flexibiliteit bij de uitvoering van de instructieregels is op verschillende manieren gewaarborgd:
- Aan de vergunning kunnen aanvullende voorschriften worden verbonden ter bescherming van de bodem.
- De instructieregels voor het bevoegd gezag zijn zo geformuleerd dat voorschriften kunnen worden verbonden die in de gegeven plaatselijke omstandigheden noodzakelijk zijn, bijvoorbeeld over de onderafdichting.
- Aan de vergunning kunnen voorschriften met strengere eisen dan zijn genoemd in de artikelen 8.47 tot en met 8.61 worden verbonden, bijvoorbeeld in grondwaterbeschermingsgebieden of in het omgevingsplan aangewezen bodembeschermingsgebieden.

[194] Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1999, L 182).

Specificatie van de IBC-maatregelen

De bodembeschermende voorschriften in de vergunning hebben betrekking op isoleren, beheersen en controleren van de gestorte afvalstoffen. Hieronder wordt kort ingegaan op de belangrijkste elementen.

- *Isoleren*: Door het treffen van isolerende maatregelen moet de verspreiding van bodembedreigende stoffen worden tegengegaan. Diverse factoren hebben daarop een invloed, zoals de grondwaterstanden en de zetting van de bodem. Voorkomen moet worden dat gestorte afvalstoffen met het grondwater in contact komen, omdat er een risico bestaat dat in die afvalstoffen voorkomende bodembedreigende stoffen hierin oplossen en het grondwater verontreinigen. Gebeurt dit toch, dan moet dit worden beschouwd als een lozing die op grond van de kaderrichtlijn water in beginsel is verboden. In beginsel moeten zowel een onder- als bovenafdichting worden aangebracht. De isolerende maatregelen zullen worden uitgewerkt in een ministeriële regeling.
- *Beheersen:* Een stortplaats moet beheersbaar zijn en blijven, ook als isolerende voorzieningen mochten falen. Hieruit vloeit een aantal verplichtingen voort:
  - Het percolaat moet worden opgevangen, verzameld en gezuiverd of afgevoerd op een zodanige wijze dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van de bodem.
  - De grondmechanische en geohydrologische situatie ter plaatse, de methode van het storten en de bodembeschermende voorzieningen moeten zo zijn dat de stortplaats beheersbaar is. Ook dienen de gestorte afvalstoffen en de bodembeschermende voorzieningen terugneembaar te zijn.
  - Als er toch bodemverontreiniging optreedt, moeten onverwijld maatregelen getroffen worden om die verontreiniging weg te nemen of tegen te gaan. Bovendien moet een melding aan het bevoegd gezag gedaan worden.
  - De voorzieningen moeten in goede staat van onderhoud verkeren.
- *Controleren:* De stortplaats, vooral de bodembeschermende voorzieningen, moet regelmatig gecontroleerd worden. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen controle door de vergunninghouder en het toezicht door de overheid op naleving van de vergunningvoorschriften.

Financiële zekerheid

De richtlijn storten vereist dat het bevoegd gezag geen stortplaatsvergunningen verleent, tenzij is aangetoond dat door de aanvrager van de vergunning toereikende voorzieningen getroffen zijn of zullen worden in de vorm van financiële zekerheid of een equivalent daarvan voordat met het storten van afvalstoffen begonnen wordt. Voorzien is dit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet in te bouwen in het Omgevingsbesluit.

Experiment Duurzaam Stortbeheer

Met het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, derde tranche, is het experiment Duurzaam Stortbeheer geïntroduceerd. Het doel van duurzaam stortbeheer is de afwenteling van de gevolgen van het storten van afval op toekomstige generaties te verminderen. Dit experiment kan gecontinueerd worden en zal, gelet op de tijdelijke aard van de regeling, onveranderd opgenomen worden in het overgangsrecht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de Omgevingswet

De regels over bodembescherming bij stortplaatsen zijn beleidsneutraal geïmplementeerd in de Omgevingswet. Er zijn inhoudelijk geen wijzigingen aangebracht.

11.6.3.3 Winningsafvalstoffen

Algemeen

In paragraaf 8.5.2.5 van dit besluit zijn bepalingen opgenomen over de voorschriften die moeten worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor een afvalvoorziening voor winningsafval. De regels over deze activiteit dienen uitsluitend ter implementatie van de richtlijn winningsafval.

Het storten van winningsafvalstoffen in een afvalvoorziening is een specifieke activiteit die onderscheiden moet worden van het storten van afvalstoffen op een stortplaats. Winningsafvalstoffen zijn afvalstoffen die rechtstreeks afkomstig zijn uit de prospectie, winning, behandeling en opslag van mineralen en de exploitatie van groeven, met uitzondering van afvalstoffen afkomstig van offshore-prospectie, -winning en -behandeling.

De richtlijn winningafval kan worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van de kaderrichtlijn afvalstoffen. Deze richtlijn is vastgesteld om zware ongevallen met het afval van winningsindus-

trieën (mijnbouw) te voorkomen en de gevolgen van eventuele ongelukken te beperken. Ook bevat de richtlijn bepalingen om het duurzaam beheer van afval van de winningsindustrie te reguleren met het oog op de vermindering van de nadelige effecten op het milieu en de gezondheid. Naast dit besluit, het Besluit activiteiten leefomgeving (aanwijzing vergunningplicht) en de ministeriële regeling waarin de aanvraagvereisten opgenomen zullen worden, bevat ook de Wet milieubeheer nog bepalingen ter implementatie van deze richtlijn. Deze bepalingen hebben vooral betrekking op ongewone voorvallen, op situaties waarbij de stabiliteit van de afvalvoorziening kan worden aangetast en op een verplichte consultatie van buurlanden als de afvalvoorziening grensoverschrijdende effecten kan hebben. Deze bepalingen van de Wet milieubeheer worden in een latere module ingebouwd in de Omgevingswet of in de uitvoeringsregelgeving.

Dit besluit bevat alleen instructieregels over de voorschriften die aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden. Er zijn geen specifieke beoordelingsregels voor het storten van winningsafvalstoffen in dit besluit opgenomen. Het beheer van winningsafvalstoffen in de afvalvoorziening moet voldoen aan de toepassing van de beste beschikbare technieken. Deze verplichting is omgezet in artikel 5.26 in samenhang met artikel 4.22, tweede lid, van de wet en uitgewerkt in het algemene beoordelingkader voor de milieubelastende activiteit zoals opgenomen in dit besluit.

Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet stonden de regels voor het beheer van winningsafvalstoffen, die nu in dit besluit en het Besluit activiteiten leefomgeving zijn opgenomen, in het Besluit beheer winningsafvalstoffen.

Werkingssfeer

In Nederland zijn er momenteel geen afvalvoorzieningen voor winningsafvalstoffen. Het ligt ook niet in de lijn der verwachtingen dat dit in de toekomst zal veranderen, gezien de eisen die gesteld worden aan de vergunningaanvraag voor het oprichten van een afvalvoorziening, de aanleg, het in gebruik hebben en de nazorg van een afvalvoorziening in verhouding tot de beperkte hoeveelheid winningsafvalstoffen die er bij de Nederlandse mijnbouwactiviteiten vrijkomen. In Nederland worden winningsafvalstoffen nuttig toegepast, verbrand of gestort op een reguliere stortplaats. De relevantie van de richtlijn voor de Nederlandse mijnbouw is daarom zeer gering en voor de olie- en gaswinning zelfs nihil.

Voorschriften

De instructieregels over de voorschriften die aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden hebben betrekking op het aanleggen of bouwen en het in gebruik hebben van een afvalvoorziening.

Financiële zekerheid

Voordat wordt begonnen met werkzaamheden waarbij winningsafval in een afvalvoorziening gebracht wordt, moet een financiële zekerheid gesteld worden. Deze zekerheid dient om te waarborgen dat aan alle verplichtingen die voortvloeien uit de vergunning kan worden voldaan, ook als degene die de afvalvoorziening drijft niet meer aanspreekbaar is op zijn verplichtingen, bijvoorbeeld na een faillissement. Het gaat dan om de periode tijdens het in gebruik zijn van de afvalvoorziening en de periode na het sluiten. Daarnaast moeten uit de zekerheidstelling middelen gegenereerd kunnen worden voor rehabilitatie van het land dat door de afhandeling is aangetast. Voorzien is dit via het Invoeringbesluit Omgevingswet in te bouwen in het Omgevingsbesluit.

11.6.3.4 Beperkingen aan het verbinden van voorschriften

Een aantal bepalingen legt de verplichting op geen voorschriften in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit op te nemen over de daar genoemde onderwerpen. Deze uitzonderingen hangen samen met het feit dat deze onderwerpen uitputtend in andere kaders zijn geregeld. Zo is de emissie van broeikasgassen uit aangewezen broeikasgasinstallaties geregeld in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer dat gaat over de handel in emissierechten. Aan de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit mogen daarom geen voorschriften worden verbonden die een emissiegrenswaarde voor de directe emissie van broeikasgassen inhouden, tenzij dat noodzakelijk is om te verzekeren dat geen significante milieuverontreiniging in de onmiddellijke nabijheid van de activiteit wordt veroorzaakt.

11.7 Omgevingsvergunning natuuractiviteiten

In verband met de samenhang van de beoordelingsregels voor de Natura 2000-activiteit en de flora- en fauna-activiteit met de Aanvullingswet natuur Omgevingswet zullen de regels hiervoor via het

voorziene Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten zal via dat aanvullingsbesluit worden ingevoegd in het Besluit activiteiten leefomgeving.

11.8 Omgevingsvergunning ontgrondingsactiviteit

Het oogmerk

Bij een ontgrondingsactiviteit gaat het om het ontgronden, kort gezegd het verlagen van de hoogteligging van een terrein of van de bodem van een watersysteem.[195] De aanwijzing van vergunningvrije activiteiten gebeurt in het Besluit activiteiten leefomgeving op de volgende plaatsen: afdeling 14.2 voor 'land' inclusief het winterbed van de rijksrivieren, paragraaf 7.2.2 voor de Noordzee en paragraaf 6.2.2 voor de overige rijkswateren.

Voor de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit wordt, zoals bepaald in artikel 5.23 van de wet, uitgegaan van een breed oogmerk: 'de doelen van de wet'. De toepassing van het oogmerk wordt in de praktijk steeds ondersteund door beleidsregels of beleidsnota's. In dit besluit is er voor gekozen om de doelen van de wet uit te werken met een aantal concrete beoordelingsregels, om zo de verhouding tussen de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit en andere vergunningplichtige activiteiten te verhelderen.

Lex-specialis-beginsel verankerd

De breedte van het oogmerk kan ertoe leiden dat een overlap ontstaat tussen de oogmerken van de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit en andere voor een project te nemen besluiten. Dat was ook onder de Ontgrondingenwet al het geval, maar door het samenvoegen van de wettelijke stelsels komt dat pregnanter naar voren. Bij de ontgrondingsactiviteit gaat het om een fysieke handeling, het afgraven van grond. Deze fysieke handeling kan diverse belangen raken en ook een andere vergunningplichtige activiteit zijn, bijvoorbeeld een beperkingengebiedactiviteit als wordt ontgrond nabij infrastructuur of een milieubelastende activiteit in verband met stofvorming of geluidoverlast. Het brede oogmerk zou betekenen dat de belangen waarvoor specifieke vergunningen zijn ingesteld ook kunnen worden meegewogen. In de praktijk wordt al geruime tijd het lex-specialis-beginsel toegepast. Onderwerpen die (nog) in een specifieke vergunning aan de orde komen, of al geregeld zijn via algemene regels, hoeven niet aan de orde te komen bij de belangenafweging over de vergunning voor de ontgrondingsactiviteit. In de beoordelingsregels is verduidelijkt hoe de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit samenhangt met de beoordeling van andere omgevingsvergunningplichtige activiteiten die in samenhang met die ontgrondingsactiviteit worden uitgevoerd. Zijn diezelfde onderwerpen niet geregeld (vergunning- en regelvrij), dan komen ze wel aan de orde. Zo wordt stofvorming bij een kleinschalige winning met alleen mobiele apparatuur, die niet gereguleerd is als vergunningplichtige milieubelastende activiteit, beoordeeld bij de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit. Stofvorming bij een grote zandwininstallatie, die vergunningplichtig is als milieubelastende activiteit, wordt beoordeeld bij de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit.

Het lex-specialis-beginsel heeft ook betekenis voor algemene regels: voor zover de activiteit voldoet aan geldende algemene regels, zullen de gevolgen van de ontgrondingsactiviteit die aanleiding waren voor het stellen van die regels in beginsel geen nadere overweging of voorschriften vergen. Dit laat zich echter niet codificeren op een toegankelijke wijze omdat algemene regels, in tegenstelling tot beoordelingsregels, niet uitputtend zijn en aanvulling met nadere vergunningvoorschriften of maatwerkvoorschriften onder omstandigheden nodig kan zijn.

Samenhang met toedeling van functies

Een ander punt dat verduidelijking vergt in de beoordelingsregels is de samenhang met de besluitvorming over de toedeling van functies aan locaties. In een substantieel aantal gevallen zal in samenhang met een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit ook een wijziging van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit nodig zijn. Omdat zowel de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit als de besluitvorming over toedeling van functies aan locaties de doelen van de wet als oogmerk heeft, kan verwarring ontstaan waar de primaire afweging plaatsvindt. Daarbij geldt het 'primaat van het omgevingsplan'. Dit betekent onder de Omgevingswet dat afwegingen die gemaakt worden of zijn als onderdeel van het wijzigen van een omgevingsplan dat de uitvoering van een ontgrondingsactiviteit mogelijk maakt of bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, in beginsel niet (opnieuw) aan de orde zijn bij het verlenen van

[195] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 624.

de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit. Dat 'primaat' geldt voor zover bij die afwegingen voldoende rekening is gehouden met de mogelijkheid van ontgrondingen. Is dat niet expliciet gebeurd, en zijn de regels in het omgevingsplan onvoldoende toegesneden op het ontgronden, dan zal het bevoegd gezag de afwegingen alsnog maken bij zijn beslissing over de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit. Zijn bijvoorbeeld regels in het omgevingsplan voor de bescherming van archeologische waarden niet specifiek op het ontgronden toegesneden, dan kan dat aspect bij de besluitvorming en vormgeving van de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit worden betrokken. Het "primaat' komt tot uitdrukking in de regel dat de inrichting van de locatie na afloop van het ontgronden moet aansluiten bij de functie die aan de locatie is toegedeeld in het omgevingsplan (artikel 8.77, tweede lid, onder c). Is dat niet het geval, dan moet de omgevingsvergunning geweigerd worden.

In een omgevingsplan dat delfstoffenwinning mogelijk maakt zal in beginsel zowel de tijdelijke functie als de beoogde toekomstige functie opgenomen worden. In bestemmingsplannen was dat vaak niet mogelijk omdat ontgrondingsactiviteiten vaak langer lopen dan de planperiode van tien jaar. Als gevolg van de conversie van dergelijke bestemmingsplannen naar omgevingsplannen is een onduidelijk kader ontstaan voor de toepassing van deze beoordelingsregel op een aanvraag voor wijziging of uitbreiding van een ontgronding op een locatie met een dergelijke functietoedeling. Het overgangsrecht zal voorzien in een oplossing voor dit probleem.

Veiligheid en stabiliteit

Eén van de aspecten die bij elke ontgronding van enige omvang aan de orde is, is de veiligheid en stabiliteit van de ontgronding. Dit aspect laat zich niet regelen via algemene regels in het omgevingsplan, maar kan pas geregeld worden naar aanleiding van een concreet initiatief waarvoor ook het nodige grondonderzoek is gedaan. Als niet aannemelijk is dat de ontgronding zowel tijdens de uitvoering als daarna, veilig en stabiel is, moet de omgevingsvergunning geweigerd worden. Wat veilig en stabiel is, is overigens sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Bij een diepe ontgronding in de nabijheid van bijvoorbeeld gebouwen, een waterkering of een damwand zal de veiligheid en stabiliteit diepgaand aandacht vergen. Bij bijvoorbeeld een ondiepe ontgronding in open water zal dit belang minder aandacht krijgen.

Goede inrichting

Voordat de omgevingsvergunning kan worden verleend voor het ontgronden moet voldoende verzekerd zijn dat het gebied na afloop van het ontgronden goed ingericht zal worden en beheerd zal worden. Is dit niet het geval, dan moet de omgevingsvergunning geweigerd worden. Bij de meeste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving kost de uitvoering geld en levert het eindresultaat geld op voor de initiatiefnemer. Bij ontgronden is dat andersom: de uitvoering levert geld op doordat de grondstoffen worden verkocht, terwijl een deel van de kosten pas na afloop van het ontgronden bij de inrichting van de ontgrondingslocatie gemaakt wordt. Bij tussentijdse bedrijfsbeëindiging bestaat het risico dat de inrichtingskosten op de maatschappij worden afgewenteld. Het is dan ook van belang dat het bevoegd gezag zich ervan vergewist dat de inrichting past bij de gekozen toedeling van functies aan locaties en dat de inrichting en het beheer voldoende zijn verzekerd. De gebruikelijke werkwijze is dat bij de aanvraag om de omgevingsvergunning een inrichtingsplan en een beheerplan worden overgelegd. Daarin worden zowel inhoudelijke als financiële aspecten van de inrichting en het beheer vastgelegd. Het inrichtingsplan geeft een concrete invulling aan het omgevingsplan en het beheerplan geeft aan op welke wijze het beheer is georganiseerd (beheerdoel, beheerder, eventueel beheerfonds). Het inrichtingsplan en het beheerplan zijn gekoppeld aan de omgevingsvergunning en niet aan het omgevingsplan. Belangrijke redenen hiervoor zijn dat het inrichtingsplan en beheerplan veel gedetailleerder zijn dan een omgevingsplan en vergezeld gaan van een realisatieplicht en een fasering, terwijl ook de financiering van de inrichting en het beheer verzekerd is. Op het moment van vaststelling van het omgevingsplan is een dergelijk detailniveau doorgaans niet haalbaar.

Gevolgen voor watersystemen

In Nederland wordt meestal ontgrond tot onder de grondwaterspiegel. In dat geval heeft de ontgronding gevolgen voor grondwaterstromingen en grondwaterlichamen. Dit geldt zeker als bijvoorbeeld niet-doorlatende lagen worden doorbroken. In de praktijk is grondwater daarom altijd een relevant aspect bij de verlening van een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit. Daarbij zijn ook de doelstellingen van de kaderrichtlijn water van belang: artikel 4 (een goede grondwatertoestand en voorkomen van achteruitgang van de toestand) en artikel 7 (voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit van water dat ontrokken wordt voor menselijke consumptie).

Als het ontgronden plaatsvindt in een oppervlaktewaterlichaam zullen de gevolgen voor het watersysteem steeds ook een relevante plaats hebben in de belangenafweging. Zo kan een ontgronding

waterhuishoudkundige belangen raken, bijvoorbeeld doordat de stroming in een rivier gevolgen heeft voor de scheepvaart en de rivierafvoer bij hoog water. Het kan ook nodig zijn de gevolgen voor het bereiken van de doelstellingen van artikel 4 van de kaderrichtlijn water te betrekken bij de belangenafweging (in paragraaf 5.2.2 van deze toelichting wordt nader ingegaan op deze doelstellingen en de daaraan verbonden omgevingswaarden: een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand, of voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen: een goed ecologisch potentieel). De belangen die door de regelingen rond de verschillende wateractiviteiten gediend worden spelen daarmee dus ook een rol bij het beoordelen van de aanvraag om een vergunning voor een ontgrondingsactiviteit.

Incidenteel zal er ook bij ontgrondingsactiviteiten buiten watersystemen sprake zijn van een waterbelang dat meegewogen moet worden bij de omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit, omdat geen van de andere wettelijke regelingen dit belang afdoende beschermt. Een voorbeeld is een ontgronding in hoge gronden die achterliggende lagere gronden beschermen tegen overstromingsrisico's. Dergelijke waterbelangen vallen binnen het ruime kader van de 'doelen van de wet' en het bevoegd gezag moet deze belangen, als ze aan de orde zijn, meewegen. Er is echter onvoldoende aanleiding om er een beoordelingsregel van te maken.

Aardkundige en landschappelijke waarden

De bescherming van de aardkundige en landschappelijke waarden vindt in beginsel plaats via het omgevingsplan en de omgevingsverordening. De invulling hiervan wordt overgelaten aan het decentrale bestuur, behalve waar het gaat om cultuurlandschappen (zie paragraaf 8.1.7.5 van deze toelichting).

Er zijn echter kleinere en ondiepere ontgrondingen die kunnen worden aangelegd binnen de kaders van het geldende omgevingsplan. In dergelijke gevallen vormt de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit het enige moment waarop een afweging plaatsvindt over de toelaatbaarheid van het ontgronden op een bepaalde locatie. Dit betreft bijvoorbeeld een wijziging van de maaiveldhoogte op een locatie met een agrarische functie of een (klei)winning die na het ontgronden wordt opgevuld tot het niveau van het oorspronkelijke maaiveld. Ondanks de geringe diepte kunnen dergelijke ontgrondingen leiden tot verlies van aardkundige of landschappelijke waarden. Provincies voeren al decennia een terughoudend beleid ten aanzien van dergelijke ondiepe ontgrondingen en staan deze in het algemeen niet toe als er geen aantoonbare landbouwkundige verbetering is. Ook zijn er soms ontgrondingen die niet in strijd zijn met het omgevingsplan, omdat dit plan een globaal karakter heeft. Dergelijke ontgrondingen kunnen echter lokaal wel grote gevolgen hebben, bijvoorbeeld de aanleg van een natuurvijver in een bosgebied met de functie natuur. Hoewel de functie niet wijzigt, rechtvaardigt de ingrijpende en permanente ingreep in de bodem dat een belangenafweging gemaakt wordt.

De bescherming van aardkundige en landschappelijke waarden is in dergelijke gevallen een te betrekken belang. Omdat het primaat van de afweging bij de besluitvorming over toedeling van functies aan locaties ligt, is het niet nodig hierover een verplichte beoordelingsregel te maken. Waar dit belang aan de orde is en onvoldoende is afgewogen in de besluitvorming over het omgevingsplan, verplicht de brede belangenafweging van 'de doelen van de wet' het bevoegd gezag om dit belang te betrekken bij de besluitvorming. In beleidsnota's of beleidsregels kunnen de bevoegde instanties aangeven op welke wijze ze in verschillende gevallen met deze belangen omgaan. Uit artikel 5.34 van de wet volgt dan dat aan de vergunning de voorschriften verbonden worden die nodig zijn met het oog op de beoordelingsregel 'de doelen van de wet'. Daaronder vallen ook de aardkundige en landschappelijke waarden. Hoewel de aardkundige en landschappelijke waarden ter plaatse van de ontgronding in het algemeen onherstelbaar vernietigd worden, kunnen bijvoorbeeld voorschriften worden opgenomen voor het behoud van dergelijke waarden in het randgebied van de ontgronding, of voor herstel van landschappelijke waarden.

Archeologisch erfgoed

Een ontgrondingsactiviteit leidt tot een onherstelbaar verlies van het aanwezige bodemarchief. Bescherming van het cultureel erfgoed vereist dan ook bijzondere aandacht. Bescherming van het archeologisch erfgoed gebeurt echter primair via de besluitvorming over toedeling van functies aan locaties (zie paragraaf 8.1.7.5 van deze toelichting). In veel omgevingsplannen zal daarom bepaald worden dat bepaalde werken of werkzaamheden verboden zijn en dat een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit alleen kan worden verleend als de activiteit in overeenstemming is met de archeologische belangen. Een aandachtspunt is wel dat in veel omgevingsplannen die bij inwerkingtreding van de wet zijn ontstaan door omzetting van bestemmingsplannen rekening is gehouden met de werking van de Ontgrondingenwet en daarom niet is voorzien in een stelsel van aanlegvergunningen voor ontgrondingen. Zo voorzien de omgevingsplannen voor grote wateren niet altijd in een

stelsel van aanlegvergunningen ter bescherming van archeologische waarden. Ook vindt een substantieel deel van de ontgrondingen plaats buiten het gemeentelijk ingedeelde gebied, waar geen omgevingsplan geldt. Het feit dat archeologische belangen in beginsel worden afgewogen bij de besluitvorming over toedeling van functies aan locaties, betekent dus niet dat ze altijd en in alle gevallen voldoende zijn afgewogen. Als die afweging heeft plaatsgevonden, zal dit expliciet uit het omgevingsplan blijken. Zo niet, dan heeft de vergunning voor de ontgrondingsactiviteit een aanvullende werking.

Hiervoor geldt dezelfde redeneerlijn als voor aardkundige en landschappelijke waarden: als onvoldoende afweging heeft plaatsgevonden in het kader van besluitvorming over toedeling van functies aan locaties, moet het bevoegd gezag de archeologische belangen meewegen bij de besluitvorming over de vergunning voor een ontgrondingsactiviteit. Als na die belangenafweging besloten wordt de ontgronding toe te staan op de locatie waar zich archeologie bevindt, kan die archeologie niet in situ behouden blijven Wel is het vaak mogelijk om opgravingen te doen en archeologische informatie veilig te stellen. Daarom is de expliciete regeling opgenomen dat – waar nodig – voorschriften gesteld kunnen worden met het oog op dit belang.

Paleontologisch erfgoed

Bij omgevingsvergunningen voor ontgrondingsactiviteiten wordt, als dat nodig is, aandacht besteed aan het paleontologisch erfgoed. Bij zandwinningen worden met enige regelmaat fossielen van bijvoorbeeld mammoeten aangetroffen en de kalksteengroeves zijn belangrijke vindplaatsen voor fossielen in Nederland. Het is in het algemeen niet zo dat een vergunning geweigerd zal worden op grond van aanwezig paleontologisch erfgoed. Wel is het zo dat voorschriften gesteld worden om te voorkomen dat paleontologische vondsten voor de wetenschap verloren gaan. Naar analogie van de regeling voor archeologisch erfgoed is in dit besluit geregeld dat in een omgevingsvergunning voorschriften kunnen worden opgenomen met het oog op het belang van de paleontologie.

Voorschriften omgevingsvergunning ontgrondingsactiviteit

Voor de ontgrondingsactiviteit bestaat de mogelijkheid om voor te schrijven dat de vergunninghouder een werkplan overlegt dat de goedkeuring vereist van het bevoegd gezag. Bij kleine ontgrondingen wordt het werkplan – voor zover vereist – ingediend bij de aanvraag en maakt het onderdeel uit van de vergunning. Bij grootschalige ontgrondingen met een lange looptijd zou dit te weinig flexibiliteit bieden om lopende de uitvoering wijzigingen door te voeren, bijvoorbeeld het inschakelen van nieuw materieel of het aanpassen van de werkvolgorde aan marktomstandigheden. Hoewel deze wijzigingen vallen binnen de vergunde ruimte, kunnen zij wel gevolgen hebben voor de omgeving en daarom betrokkenheid van het bevoegd gezag vereisen. Deze regeling betreft een continuering van artikel 3, derde lid, onder a, en vierde lid, van de Ontgrondingenwet.

Daarnaast is, zoals vermeld, buiten twijfel gesteld dat aan de omgevingsvergunning voorschriften kunnen worden verbonden met het oog op het belang van de archeologie en de paleontologie. Op archeologie zal nader worden ingegaan in de hiernavolgende paragraaf over de rijksmonumentenactiviteit.

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

Het brede oogmerk ‘de doelen van de wet’ sluit aan bij het brede belangenkader van artikel 3 van de Ontgrondingenwet zoals dat luidde tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet: ‘belangen, betrokken bij de ontgronding, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken’. Ten opzichte van de Ontgrondingenwet zijn de beoordelingsregels nader uitgewerkt door het toevoegen van beoordelingsregels voor de hierboven beschreven belangen. Dit bestendigt de vergunningenpraktijk en verduidelijkt de plaats van de ontgrondingsactiviteit tussen de andere activiteiten.

Het al genoemde ‘primaat van het omgevingsplan’ – toen nog ‘primaat van de ruimtelijke ordening’ genoemd – is in de jaren ’90 van de vorige eeuw tot uitdrukking gebracht in de Ontgrondingenwet.[196] De ontgrondingsvergunning mocht onder die wet alleen verleend worden als de gemeente of de provincie ‘planologische medewerking’ verleende, dat wil zeggen dat er zicht was op een ruimtelijk besluit, zoals het vaststellen van een bestemmingsplan of inpassingsplan. Daarmee werd een koppeling aangebracht tussen beide besluitvormingstrajecten. Het bestuursorgaan dat planologische medewerking toezegde, moest binnen een jaar na het onherroepelijk worden van de ontgrondingsvergunning een besluit nemen dat de ontgronding ruimtelijk mogelijk maakte. In verband met het

[196] (Stb. 1996, nr. 411).

loslaten van de regels over onlosmakelijke samenhang is ook deze koppeling in de besluitvorming zoveel mogelijk losgelaten. Het 'primaat' komt nu echter tot uitdrukking in de formulering van de beoordelingsregels. Daarin is bepaald dat de vergunning geweigerd wordt als de inrichting van de locatie niet aansluit bij de functie die in het omgevingsplan aan de locatie is toegedeeld. Als de ontgronding vergunningplichtig is en de voorgestelde inrichting niet aansluit op de huidige functie in het omgevingsplan, zal de initiatiefnemer moeten aansturen op gelijktijdig opheffen van de strijd met het omgevingsplan, bijvoorbeeld door het aanvragen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Als de inrichting daarvan wel aansluit op de toegedeelde functie, maar de ontgronding of de inrichting in strijd is met de regels in het omgevingsplan, vormt dat geen beletsel voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit. Dat past bij het uitgangspunt dat de aanvrager bepaalt in welke volgorde hij verschillende activiteiten aanvraagt.

11.9 Omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit

De beoordelingsregels voor de rijksmonumentenactiviteit hebben betrekking op een activiteit bestaande uit het slopen, verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Net als onder de Wabo en Monumentenwet 1988 heeft de vergunningplicht voor de rijksmonumentenactiviteit ook betrekking op monumenten of archeologische monumenten die nog niet in het rijksmonumentenregister zijn ingeschreven, maar waarvoor de aanwijzingsprocedure formeel is opgestart (de zogenoemde voorbeschermde rijksmonumenten). De vergunningvrije rijksmonumentenactiviteiten worden aangewezen in hoofdstuk 11 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Deze regels zien alleen op de rijksmonumenten. De bescherming van ander cultuur erfgoed gebeurt door de decentrale bestuursorganen, vooral de gemeenten (zie hierover paragraaf 8.1.7.5 van deze toelichting). De beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor cultureel erfgoed dat door decentrale bestuursorganen is beschermd, zullen opgenomen worden in de omgevingsplannen of de verordeningen.

De door het bevoegd gezag te maken afweging

Vanuit overwegingen van harmonisering en een meer positieve ontwikkelingsgerichte benadering is gekozen voor redactionele herformulering van de beoordelingsregels. Deze leidt tot de beoordelingsregel dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit alleen verleent als de activiteit in overeenstemming is met het belang van de monumentenzorg. Met deze nieuwe formulering van de beoordelingsregel voor de rijksmonumentenactiviteit zijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd van de te maken afweging zoals die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet door het bevoegd gezag gemaakt moest worden. Het belang van de (archeologische) monumentenzorg bij het behoud van het (archeologische) monument wordt in redelijkheid afgewogen tegen de belangen van de aanvrager (eigenaar) en die van derdebelanghebbenden zoals omwonenden, particuliere monumentenorganisaties en historische verenigingen en ook de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Bij die belangenafweging staat het voorkomen van nadelige gevolgen van de aangevraagde activiteiten voor het (archeologisch) monument en zijn monumentale waarden voorop.

De beoordelingsregel is geen gedetailleerd uitgewerkt toetsingskader aan de hand waarvan de belangen die bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit aan de orde zijn, tegen elkaar afgewogen zouden kunnen worden. Dit hangt samen met het feit dat de af te wegen belangen van geval tot geval zullen verschillen. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, onder meer verankerd in de Awb leiden er wel toe dat al deze betrokken belangen in de afweging die aan een beslissing op de vergunningaanvraag ten grondslag gelegd wordt, aan de orde moeten komen.

Verdragen van Granada en Valletta: uitgangspunten voor de te maken afweging

De beoordelingsregel geeft richting aan de belangenafweging, in die zin dat de relevante beginselen uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta er in zijn verwerkt. Voor de beschermde monumenten en archeologische monumenten van nationaal belang – de rijksmonumenten – wordt zo geborgd dat bij de belangenafweging met deze beginselen rekening gehouden wordt (zie ook de toelichting over 'rekening houden met' in combinatie met duidelijke en concrete criteria in paragraaf 2.3.2.3 van deze nota). De afwegingsruimte is dus in die zin begrensd, dat de beginselen als uitgangspunt genomen moeten worden bij de belangenafweging. Het gaat om de volgende beginselen:

a. het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van monumenten en archeologische monumenten:
   Het vergunningstelsel voor de rijksmonumentenactiviteit is in de eerste plaats gericht op het

voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van rijksmonumenten en archeologische monumenten. Het feit dat met dit beginsel bij de belangenafweging door het bevoegd gezag rekening gehouden moet worden, betekent echter niet dat de omgevingsvergunning bij elke aantasting van de monumentale waarden van het rijksmonument of archeologische monument zonder meer geweigerd moet worden. Bij de belangenafweging zullen, in overeenstemming met de bestaande praktijk, ook de belangen van de aanvrager moeten worden betrokken. Dit volgt onder meer uit artikel 3:4 Awb.

b. het voorkomen van verplaatsing van monumenten of een deel daarvan, tenzij dit dringend vereist is voor het behoud van die monumenten:
Gehele of gedeeltelijke verplaatsing van monumenten is in beginsel onwenselijk omdat monumenten uitdrukking geven aan de geschiedenis van de omgeving waarvan zij deel uitmaken. Ook kan de omgeving in positieve zin van invloed zijn op de waardering van een monument (voor zover de omgeving zelf niet is beschermd, als additionele waarde). Het geheel of gedeeltelijk verplaatsen van een monument is om deze redenen onwenselijk. In uitzonderlijke gevallen kan verplaatsing van (een deel van) een monument echter toch aan de orde zijn, wanneer zeer zwaarwegende (inter)nationale belangen dit vergen of als het behoud van het (deel van het) monument vereist dat het wordt verplaatst. Hierbij kan gedacht worden aan de verplaatsing van een monumentale boerderij op het geplande tracé van een spoorverbinding van (inter)nationaal belang, zoals gebeurde bij de Betuwelijn. Een voorbeeld van verplaatsing van een deel van een monument voor het behoud daarvan is de verhuizing van een kerkorgel naar een ander rijksmonument, als de kerk een nieuwe functie krijgt, waarin het orgel niet meer tot zijn recht komt.

c. het bevorderen van het gebruik van monumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden:
In dit uitgangspunt komen twee aspecten van de door het bevoegd gezag te maken afweging tot uitdrukking. Allereerst het bevorderen van het gebruik van monumenten in de zin dat het gebruik van monumenten de verwaarlozing – en daarmee gepaard gaand verval – daarvan kan voorkomen. Dit betekent dat – uitzonderingen daargelaten – een eigentijds gebruik van een monument, met respect voor de monumentale waarden en soms met wat creativiteit en extra inspanning, mogelijk moet zijn.
Het actuele of gewenste gebruik speelt ook een belangrijke rol als belang van de aanvrager van de vergunning. Dit gebruiksbelang komt indirect tot uitdrukking in het uitgangspunt van onderdeel c, maar is niet expliciet genoemd, omdat uit artikel 3:4 Awb al volgt dat de belangen van de aanvrager, dus ook diens belang bij het gebruik van het monument, in de belangenafweging moeten worden betrokken.
Het rekening houden met het gebruik van het monument was ook in artikel 2.15 van de Wabo tot uitdrukking gebracht.
In dit verband wordt nog gewezen op de in artikel 16.57 van de wet geregelde verplichting voor het bevoegd gezag om voorafgaand aan het besluit op de aanvraag in overleg te treden met de eigenaar, voor zover de aanvraag een kerkelijk monument betreft. Het gaat om kerkelijke monumenten als bedoeld in de Erfgoedwet en die dus uitsluitend of overwegend gebruikt worden voor het gezamenlijk belijden van godsdienst of levensovertuiging. De reden van deze overlegverplichting is gelegen in de scheiding van Kerk en Staat en het grondwettelijke belang van de vrije belijdenis van godsdienst en levensovertuiging. Deze bepaling staat al sinds de Monumentenwet van 1961 in de wet.

d. het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ:
Dit beginsel is ontleend aan artikel 4, onderdeel ii, van het verdrag van Valletta. Archeologie dient als bron van onze geschiedschrijving zoveel mogelijk in situ (in of op de bodem) in stand gehouden te worden. Zo kunnen toekomstige generaties deze bron (het bodemarchief) – al dan niet met betere technieken – in zijn oorspronkelijke vorm raadplegen en er hun eigen onderzoeksvragen over stellen. Het bodemarchief laat zich immers maar één keer 'lezen' (verstoren), dus hiermee moet zeer terughoudend en zorgvuldig worden omgegaan. Artikel 2, onderdeel ii, van het verdrag van Valletta bevat dan ook een verplichting om archeologische monumenten te beschermen 'ter wille van het behoud van tastbaar bewijs voor bestudering door toekomstige generaties'. In het stelsel van Erfgoedwet en Omgevingswet zijn de archeologische rijksmonumenten – op nationaal niveau – te beschouwen als invulling van deze verdragsverplichting. Dit maakt ook dat bij de (toepassing van de) beoordelingsregels voor rijksmonumentenactiviteiten met betrekking tot archeologische rijksmonumenten behoud in situ het uitgangspunt moet zijn.

Voorschriften omgevingsvergunning rijksmonumenten

Ter uitvoering van de verdragsverplichtingen uit de verdragen van Granada en Valletta zijn twee bepalingen over de voorschriften die aan omgevingsvergunningen kunnen worden verbonden in dit besluit opgenomen.

In artikel 8.82 is buiten twijfel gesteld dat in het belang van de archeologische monumentenzorg voorschriften kunnen worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor een rijksmonumenten-

activiteit die betrekking heeft op een archeologisch monument. Deze bepaling wordt in artikel 8.78 van dit besluit van overeenkomstige toepassing verklaard op de ontgrondingsactiviteit en in artikel 8.92 op de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk die plaatsvindt buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied. Omwille van de inhoudelijke samenhang wordt de materie hier geïntegreerd toegelicht. Aangegeven is dat deze voorschriften in ieder geval kunnen inhouden: een verplichting tot het treffen van technische maatregelen waardoor archeologische monumenten in situ kunnen worden behouden, tot het verrichten van opgravingen als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet, over de wijze van uitvoeren van de opgraving en voor zover de activiteit tot bodemverstoring leidt, deze te laten begeleiden door een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die voldoet aan bij die voorschriften te stellen kwalificaties.

Deze bepaling is een voortzetting van het bepaalde in artikel 5.2 van het Besluit omgevingsrecht en artikel 3, derde lid, onder h, i en j, van de Ontgrondingenwet, zoals die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet golden. Voor een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied was dit nog niet expliciet geregeld, maar al wel staande praktijk om de erfgoedbelangen mee te wegen, gezien de brede belangenafweging die bij deze vergunning gemaakt wordt (zie paragraaf 11.10 van deze toelichting). De mogelijkheid om voorschriften te verbinden over de wijze van uitvoeren is hier aan toegevoegd, om het mogelijk te maken om een programma van eisen mee te geven bij de verplichting tot het verrichten van een opgraving. Dit was de reden voor het bepaalde in artikel 38, eerste lid, onder a, van de Monumentenwet 1988. In een programma van eisen kan het bevoegd gezag specifieke eisen aan een archeologische opgraving stellen, gericht op een professionele uitvoering van de archeologische opgraving als bedoeld in de Erfgoedwet.

Specifiek ter uitvoering van het bepaalde in artikel 5 van het verdrag van Granada is een bepaling opgenomen over het verbinden van voorschriften aan de vergunning bij een rijksmonumentenactiviteit die bestaat uit het verplaatsen van (delen van) monumenten. Deze bepaling verplicht, vanuit overwegingen van voorzorg, het bevoegd gezag dat beslist tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het verplaatsen van een gebouwd monument, om aan de omgevingsvergunning voorschriften te verbinden over de wijze van demonteren, overbrengen en het herbouwen van het monument.

Wijzigingen ten opzichte van situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

De beoordelingsregels voor de rijksmonumentenactiviteit hebben een bredere reikwijdte dan het toetsingskader zoals dat voor inwerkingtreding van de wet op grond van artikel 2.15 van de Wabo voor rijksmonumenten gold. De rijksmonumentenactiviteit omvat ook de vergunningplicht voor archeologische rijksmonumenten uit artikel 11, tweede lid, van de voormalige Monumentenwet 1988. Zoals gezegd geven de beoordelingsregels met de uitgangspunten uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta daarnaast een expliciete richting mee aan de belangenafweging. Hiermee is geen wijziging van de jurisprudentie op de vergunningverlening voor rijksmonumenten beoogd.

11.10 Omgevingsvergunning wateractiviteit

De Omgevingswet kent een zestal vergunningplichtige activiteiten die worden aangeduid onder de noemer ‘wateractiviteit’:
- de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk;
- de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk;
- de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk;
- de stortingsactiviteit op zee;
- de wateronttrekkingsactiviteit en
- de activiteit die vergunningplichtig is gesteld op grond van een waterschapsverordening.

Voor deze laatste activiteit gelden op grond van artikel 5.19, tweede lid, van de wet de beoordelingsregels die worden opgenomen in die verordening, ook als de activiteit overeenkomt met één van de wateractiviteiten die het Rijk vergunningplichtig heeft gesteld. Voor de andere vijf activiteiten schrijft artikel 5.24 van de wet sterk vergelijkbare beoordelingsregels voor. Deze regels zijn een voortzetting van de beoordelingsregels zoals die voor inwerkingtreding van de wet golden op grond van de Waterwet. De aanwijzing van vergunningplichtige wateractiviteiten is opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving in de hoofdstukken 3 (lozingsactiviteiten afkomstig van door het Rijk gereguleerde milieubelastende actviteiten), 6 (rijkswateren, anders dan de Noordzee: beperkingengebiedactiviteiten, andere lozingsactiviteiten en wateronttrekkingsactiviteiten), 7 (de Noordzee: beperkingengebiedactiviteiten, andere lozingsactiviteiten en stortingsactiviteiten op zee) en in afdeling 14.1 (wateronttrekkingsactiviteiten).

Algemeen oogmerk: de doelen van het beheer van watersystemen

De belangenafweging bij vergunningen voor wateractiviteiten is in alle gevallen gericht op de drie doelstellingen voor het beheer van watersystemen. De drie doelstellingen, die overeenkomen met de drie doelstellingen van de voormalige Waterwet, vormen via de definitie van 'beheer van watersystemen' onderdeel van de taakopdracht voor de waterbeheerder. De doelstellingen zijn:
a. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
b. het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
c. de vervulling van de op grond van de wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies.

Het bevoegd gezag betrekt bij zijn belangenafweging over een vergunning voor een wateractiviteit dus alleen de 'waterbelangen' die binnen de reikwijdte van deze drie doelstellingen vallen. Andere belangen zijn daarbij niet betrokken, tenzij anders bepaald.

Koppeling aan programma's

Bij het beoordelen van de aanvraag houdt het bevoegd gezag rekening met de waterprogramma's die zijn vastgesteld voor het deel van het watersysteem waarop de aanvraag betrekking heeft. Deze programma's worden – zoals beschreven in paragraaf 7.2 van deze toelichting – opgesteld met het oog op de omgevingswaarden – zoals toegelicht in paragraaf 5.2.2 van deze toelichting – en andere (regionale, nationale of Europeesrechtelijke) doelstellingen die gelden voor dat watersysteem. De koppeling tussen de beslissing op een vergunningaanvraag en bijvoorbeeld omgevingswaarden verloopt via het waterprogramma dat betrekking heeft op het desbetreffende watersysteem of onderdeel daarvan. De programma's kunnen voor alle typen wateractiviteiten van belang zijn. Zo zal bij het beoordelen van een wateronttrekkingsactiviteit het evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater en het bereiken van een goede grondwatertoestand van belang zijn. Ook houdt bevoegd gezag rekening met de maatschappelijke functie van het water; bijvoorbeeld als benedenstrooms een drinkwaterinnamepunt ligt, neemt het bevoegd gezag dit mee in haar beoordeling.

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, dan moet de omgevingsvergunning hiervoor geweigerd worden. Deze werkwijze is in lijn met de jurisprudentie. In een arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie[197] oordeelt de rechter dat alle individuele projecten getoetst moeten worden aan de Krw en geweigerd moeten worden als deze in strijd zijn met de doelstellingen van geen achteruitgang en het bereiken van een goede toestand. Het Hof doet geen uitspraak over wanneer en hoe de projecten getoetst moeten worden aan de doelstellingen.

De gemaakte koppeling tussen verplichte waterprogramma's en vergunningaanvragen kan vragen oproepen in het licht van de uitgangspunten van de stelselherziening (zie paragraaf 2.2 van deze toelichting). Uit het vereiste van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten volgt immers al dat een bestuursorgaan rekening houdt met zijn eigen beleid bij de uitoefening van bevoegdheden. Deze bepaling is echter onmisbaar als een bestuursorgaan een vergunning verleent voor een activiteit die (deels) wordt verricht in het beheergebied van een andere waterbeheerder of gevolgen heeft voor het water in dat beheergebied. Zo zal het bevoegd gezag bij een activiteit die wordt verricht in de overgangszone tussen het beheergebied van het Rijk en het beheergebied van een waterschap rekening moeten houden met zowel het nationale waterprogramma als het waterbeheerprogramma van dat waterschap. Deze bepaling bindt voor een dergelijk geval het Rijk aan het waterbeheerprogramma en het waterschap aan het nationale waterprogramma; bijvoorbeeld de regionale waterbeheerder houdt zo met rekening met het landelijke (mest)beleid. Ook gaat de bepaling afwenteling van het ene watersysteem naar het andere tegen. Uiteraard houdt het bevoegd gezag ook rekening met ander eigen beleid, bijvoorbeeld dat in de omgevingsvisie, eventuele vrijwillige programma's of voorkeursbeslissingen uit de projectprocedure.

Voorschriften omgevingsvergunningen wateractiviteit

Voor de wateractiviteit is expliciet gemaakt dat het mogelijk is voorschriften te stellen over het wegnemen, compenseren of beperken van door de vergunde activiteit of het staken van die activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem na het staken van de vergunde activiteit. Dit is vooral van belang bij grote grondwateronttrekkingen, die bij abrupte beëindiging de grondwaterhuishouding aanzienlijk kunnen verstoren. Deze regeling is een continuering van de regeling in artikel 6.20, eerste lid, van de Waterwet.

[197] HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13 (BUND/Duitsland), ECLI:EU:C:2015:433.

Nadere beoordelingsregels en regels over voorschriften voor de stortingsactiviteit op zee

Over het storten van stoffen in zee zijn gedetailleerde internationale afspraken gemaakt in het Londen-protocol en het Ospar-verdrag. Het bevoegd gezag, de Minister van Infrastructuur en Milieu, is hier aan gebonden omdat Nederland een verdragsdeelnemer is. De vergunning moet worden beoordeeld aan de hand van een internationaal geldend beoordelingskader, vastgelegd in (Annex 2 van) het Londen-protocol en (Annex II van) het Ospar-verdrag. Ook de voorschriften in de vergunning moeten voldoen aan het protocol en het verdrag.

Nadere beoordelingsregels en regels over voorschriften voor de lozingsactiviteit

De vergunning voor de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk (verder: lozingsactiviteit) dient – net als de vergunning voor de milieubelastende activiteit -onder meer ter implementatie van de richtlijn industriële emissies.

Bij besluitvorming over de lozingsactiviteit zijn een drietal beginselen van toepassing: het preventiebeginsel, het beginsel van de beste beschikbare technieken en het beginsel dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. De verplichte toepassing van deze beginselen bij besluitvorming vloeit voort uit artikel 11 van de richtlijn industriële emissies en is voorgeschreven in artikel 5.24, tweede lid, van de wet. Zoals beschreven in paragraaf 11.6, de toelichting over beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten, gelden deze beginselen ook voor industriële installaties waarop deze richtlijn niet van toepassing is. De regels die zijn gesteld voor milieubelastende activiteiten zijn op dit punt van overeenkomstige toepassing verklaard. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 11.6.1.3 van deze nota, in het bijzonder de secties ‘significante verontreiniging’ en ‘beste beschikbare technieken’.

Een emissie moet ook na toepassing van de beste beschikbare technieken worden beoordeeld op aanvaardbaarheid. Dit betreft dan de significante verontreiniging. Artikel 10 van de kaderrichtlijn water geeft aan dat emissies kunnen leiden tot ontoelaatbare effecten als de doelstellingen niet gehaald kunnen worden. Hierbij moet getoetst worden op de gestelde omgevingswaarden en het voorkomen van achteruitgang van de kwaliteit. Dit betreft de goede chemische en goede ecologische toestand en, als zich benedenstrooms een innamepunt voor drinkwater bevindt, ook het afdoende borgen van het drinkwaterbelang. De beoordeling of er sprake is van een significante verontreiniging omvat ook een beoordeling van mogelijke risico’s van nieuwe en opkomende stoffen op het ecosysteem of op de maatschappelijke functie drinkwatervoorziening van een watersysteem. Daarnaast omvat de beoordeling ook andere doelstellingen: het voorkomen van de achteruitgang van de toestand van de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen. Hierbij geldt dat sprake is van achteruitgang van de toestand zodra een stof of een kwaliteitselement naar een slechtere toestandsklasse vervalt. Voor kwaliteitselementen die zich al in de laagste toestandsklasse bevinden, is geen enkele verdere verslechtering toegestaan voor dat kwaliteitselement.[198]

Het bevoegd gezag moet beoordelen of er aanvullende beperkingen of voorschriften aan de vergunning verbonden kunnen worden, of de vergunning geweigerd moet worden, tenzij er een terecht beroep gedaan wordt op een van de mogelijkheden die de kaderrichtlijn water biedt tot fasering of doelverlaging. Dit doet het bevoegd gezag onder andere door gebruik te maken van aangewezen nationale informatiedocumenten. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen informatiedocumenten, genoemd in bijlage XVIII, onderdelen A, B en C bij dit besluit:

A. documenten om te beoordelen of de beste beschikbare technieken worden toegepast;
B. documenten om te beoordelen of significante milieuverontreiniging voorkomen wordt: er wordt beoordeeld wat de gevolgen van de lozing zijn voor de lokale waterkwaliteit in het ontvangende watersysteem;
C. documenten gericht op het stellen van voorschriften.

In onderdeel B zijn onder andere het Handboek Immissietoets 2016 en de Algemene BeoordelingsMethodiek 2016 vermeld. Er vindt door het gebruik van deze handboeken een voorafgaande afweging plaats per individuele vergunning, zoals vereist door de kaderrichtlijn water (zie artikel 11, derde lid, aanhef en onder g, van die richtlijn).

Bij een lozing op een zuiveringstechnisch werk moet niet alleen het (achterliggende) belang van het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen betrokken worden bij de belangenafweging, maar ook het belang van het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk. Dit is expliciet tot uitdrukking gebracht in dit besluit omdat

[198] HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13 (BUND/Duitsland), ECLI:EU:C:2015:433.

dit belang geen onderdeel vormt van de eerdergenoemde drie doelstellingen voor het beheer van watersystemen.

Het lozen van afvalwater op het openbare rioolstelsel wordt overigens betrokken bij de beoordeling van de milieubelastende activiteit, omdat dit geen onderdeel uitmaakt van de lozingsactiviteit.

Artikel 5.35 van de wet regelt dat voorschriften in vergunningen alleen kunnen afwijken van algemene rijksregels als voor die afwijking ook een maatwerkvoorschrift mogelijk was geweest. Voor milieubelastende activiteiten bij ippc-installaties en Seveso-inrichtingen regelt dit artikel verder dat dit mogelijk is als de voorschriften leiden tot een hoger niveau van bescherming dan de algemene regels. Dit besluit koppelt hieraan de bepaling dat het bevoegd gezag in ieder geval de voorschriften stelt die noodzakelijk zijn ter verwezenlijking van de maatregelen die voor het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam zijn opgenomen in het waterbeheerprogramma, het regionaal waterprogramma en het nationaal waterprogramma. Dit is een continuering van artikel 6.26, eerste lid, onder b, van de Waterwet in samenhang met artikel 2.22, vijfde lid, Wabo.

Deze regeling stelt buiten twijfel dat het mogelijk blijft om voorschriften in een watervergunning op te nemen ter verwezenlijking van de maatregelen die volgens het waterbeheerprogramma nodig zijn met het oog op de waterkwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam, ook als voor de desbetreffende lozing algemene regels zijn gesteld die minder strenge eisen bevatten. De verplichting tot het stellen van strengere voorschriften in de omgevingsvergunning wordt verbonden met de maatregelen in het programma.

Nadere beoordelingsregels en regels over voorschriften voor de wateronttrekkingsactiviteit

Wateronttrekkingsactiviteiten kunnen niet alleen gevolgen hebben voor het watersysteem, maar ook voor bouwwerken. Bouwwerken vinden steun in de bodem. In grote delen van Nederland is die steun afhankelijk van de grondwaterstand; wijzigen daarvan kan leiden tot zettingen, tot opdrijven van ondergrondse bouwwerken of aantasting van houten heipalen. Het bieden van een dragende functie aan bouwwerken is een functie van de bodem en daarmee ook van het grondwater. Om te voorkomen dat deze functie onbedoeld genegeerd wordt is in dit besluit aangegeven dat het bevoegd gezag rekening houdt met de dragende functie van het watersysteem.

Dit besluit bepaalt voor de wateronttrekkingsactiviteit expliciet dat de omgevingsvergunning alleen verleend wordt als dit verenigbaar is met de kwantitatieve toestand van het grondwater. Dit verduidelijkt dat de omgevingswaarde voor een goede kwantitatieve grondwaterstand, zoals die op grond van artikel 2.15 van dit besluit geldt, bij een wateronttrekkingsactiviteit van bijzondere betekenis is. Zo bepaalt bijlage V van de kaderrichtlijn water dat de grondwaterstand in het grondwaterlichaam van dien aard is dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt. Dat moet onder meer waarborgen dat geen significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die afhankelijk van het grondwater en dat intrusie van zout water of andere stoffen voorkomen worden. Voor de wateronttrekkingsactiviteit geldt naast het algemene oogmerk ook een specifieke beoordelingsregel voor het beoordelen van de gevolgen van infiltraties met oppervlaktewater voor de kwaliteit van het grondwater. Hierbij gelden ook regels over op te nemen voorschriften. Deze regels hebben als doel dat bij infiltratie de kwaliteit van het water en de hydrologische situatie te beschermen. Het gaat alleen om infiltraties (formeel: het in de bodem brengen van water) die dienen om het grondwater aan te vullen in samenhang met onttrekking van water. Een voorbeeld zijn de infiltraties van rivierwater in de duinen van Noord- en Zuid-Holland waar drinkwater gewonnen wordt. Het betreft een continuering van de regels uit het Infiltratiebesluit bodembescherming. Voor een inhoudelijke toelichting op de regelgeving wordt kortheidshalve verwezen naar de nota van toelichting bij dat besluit (Stb. 1993, 233). Deze regeling is indertijd gerelateerd aan de inmiddels ingetrokken EG-grondwaterrichtlijn[199]; de normstelling zal nog bezien worden in verhouding tot het nieuwe bodembeleid en de huidige grondwaterrichtlijn. Daarbij wordt ook betrokken dat de beoordelingsregels alleen nog zien op de door het Rijk vergunningplichtig gestelde wateronttrekkingsactiviteiten (drinkwater en grote industriële winningen, zoals bepaald in artikel 14.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving) en niet zoals voorheen op andere wateronttrekkingsactiviteiten met infiltraties, bijvoorbeeld ondergrondse waterbuffers voor de landbouw. Mocht een wijziging nodig zijn, dan vindt deze plaats via het voorziene Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet.

[199] Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PbEG 1980, L20).

Nadere beoordelingsregels voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk of een installatie in een waterstaatswerk, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied

De vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteiten in de rijkswateren zijn in de hoofdstukken 6 en 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen. Dit betreft het verrichten van werkzaamheden en het aanbrengen of in stand houden van bouwwerken, andere werken of objecten in de rijkswateren. Voor zover een beperkingengebiedactiviteit zich afspeelt binnen het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied gelden de reguliere beoordelingsregels voor wateractiviteiten. Er gelden aanvullende beoordelingsregels voor de niet-ingedeelde gebieden. Dat betreft uitsluitend gebieden in de Noordzee: de territoriale zee, vanaf één kilometer buitengaats van de laagwaterlijn, en de exclusieve economische zone. Voor deze gebieden vereist artikel 5.24, vierde lid, van de wet dat de beoordelingsregels voor beperkingengebiedactiviteiten gericht zijn op de doelen van de wet. De reden daarvan is dat de sturende rol van het omgevingsplan daar ontbreekt. De vergunning voor de beperkingengebiedactiviteit, in samenhang met de waterprogramma's van het Rijk, vormt het belangrijkste middel om te sturen op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties op zee.

Als een aanvraag dit gebied betreft, kan de omgevingsvergunning ook geweigerd worden als de activiteit in strijd is met één of meer doelen van de wet. Het bevoegd gezag – dat is in dit geval steeds de Minister van Infrastructuur en Milieu – maakt een brede belangenafweging waarbij alle belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving die aan de orde zijn meewogen worden. In sommige gevallen kan de activiteit die een vergunningplichtige beperkingengebiedactiviteit is ook op andere gronden vergunningplichtig zijn, bijvoorbeeld als milieubelastende activiteit of Natura 2000-activiteit. Hierbij geldt het lex-specialis-beginsel: de beoordeling van een specifieke activiteit gebeurt volgens de beoordelingsregels voor die activiteit en het belang waarvoor die vergunningplicht is ingesteld wordt dus niet nogmaals meegewogen bij de beperkingengebiedactiviteit. Om de verhouding tussen het brede beoordelingskader 'de doelen van de wet' en het smallere beoordelingskader van de specifieke activiteit te verduidelijken is dit beginsel gecodificeerd in dit besluit.

Tot de belangen behoort ook het behoud van cultureel erfgoed. In paragraaf 11.9 is toegelicht dat bij deze vergunningplichtige activiteit ook voorschriften gesteld kunnen worden op het gebied van archeologie.

Wijzigingen ten opzichte van situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

De regeling komt in sterke mate overeen met die uit de regelgeving zoals die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet gold: artikel 6.21 in samenhang met de artikelen 2.1 en 6.11 van de Waterwet. De belangrijkste wijziging is dat de beoordelingsregels bij elkaar zijn gebracht in dit besluit, wat bijdraagt aan de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht. Voorheen moest het bevoegd gezag vaak meerdere regelingen raadplegen: de Waterwet, het Waterbesluit en in bepaalde gevallen het Infiltratiebesluit bodembescherming of de artikelen uit de Wabo die van overeenkomstige toepassing werden verklaard. De Omgevingswet heeft drie inhoudelijke verschillen bij de beoordelingsregels tot gevolg.

Een eerste verschil met de situatie onder de Waterwet is dat op grond van artikel 5.34 van de Omgevingswet alleen de voorschriften gesteld worden die nodig zijn met het oog op de belangen die volgen uit de toepasselijke beoordelingsregels. Met belangen van derden die buiten de reikwijdte van de beoordelingsregels vallen moet op grond van artikel 2.1, tweede lid, van de wet wel rekening gehouden worden bij de vormgeving van een te stellen voorschrift, maar dergelijke belangen kunnen geen aanleiding vormen voor het stellen van (aanvullende) voorschriften.

Een tweede verschil betreft de bredere werking van de beoordelingsregels voor de beperkingengebiedactiviteit. Deze brede werking geldt ook voor de niet gemeentelijk en provinciaal ingedeelde delen van de territoriale zee en niet, zoals onder de Waterwet (artikel 6.11) alleen voor de exclusieve economische zone. De reden daarvan was voorheen dat enkele belangrijke wetten waaronder de Wet ruimtelijke ordening, de Natuurbeschermingswet 1998 (tot 1 januari 2014) en delen van de Wet milieubeheer niet van toepassing waren in deze zone. Het belangenkader van deze wetten werd meegewogen bij de watervergunning. Met de komst van de Omgevingswet speelt de beperkte werking van wetten geen rol meer: de Omgevingswet geldt vrijwel volledig voor de exclusieve economische zone. Toch is de brede werking teruggekeerd in het nieuwe stelsel. De reden is nu dat voor de niet gemeentelijk ingedeelde delen van de Noordzee geen omgevingsplan bestaat. Keuzes over de toedeling van functies aan locaties worden dan ook gemaakt in het kader van – vooral – de beperkingengebiedactiviteit.

Een derde verschil is dat de beoordelingsregels niet gelden voor activiteiten die door waterschappen vergunningplichtig gemaakt worden in hun waterschapsverordening. Daarvoor bevatten die verorde-

ningen de beoordelingsregels. Hierop is al ingegaan in paragraaf 11.1, onder 'Beoordelingsregels gemeenten, waterschappen en provincies'.

11.11 Actualisering, wijziging en intrekking omgevingsvergunning

Paragraaf 5.1.5 van de wet bevat grondslagen voor het bij AMvB stellen van regels over het bezien en wijzigen van voorschriften en het intrekken van omgevingsvergunningen.

Regelmatig bezien van de vergunningvoorschriften

Artikel 5.38 van de wet regelt de plicht tot het regelmatig bezien van de omgevingsvergunning voor een stortingsactiviteit op zee, een milieubelastende activiteit en de omgevingsvergunning voor de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk. Op grond van het derde lid van dit artikel is in dit besluit voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk een termijn bepaald voor het bezien van de vergunning. Binnen vier jaar na de bekendmaking van nieuwe of herziene BBT-conclusies over de hoofdactiviteit van de ippc-installatie moeten de vergunningvoorschriften getoetst worden. Dit vereiste dient ter implementatie van artikel 21, derde lid, van de richtlijn industriële emissies. Deze regels waren voor de inwerkingtreding van dit besluit opgenomen in artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht als uitwerking van artikel 2.30 Wabo en waren van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 6.26 van de Waterwet.

Wijziging en intrekking: regelingen op wetsniveau

De artikelen 5.39 tot en met 5.41 van de wet regelen voor het bevoegd gezag de verplichting respectievelijk bevoegdheid tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning en tot intrekking van een omgevingsvergunning. Een aantal van die verplichtingen en bevoegdheden is uitputtend geregeld op wetsniveau:

- de bevoegdheid tot intrekking van de omgevingsvergunning als gedurende één jaar, of een in de vergunning bepaalde langere termijn, geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning;
- de bevoegdheid om op verzoek van de vergunninghouder tot intrekking over te gaan;
- de bevoegdheid tot intrekking onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;
- de bevoegheid om – bij een milieubelastende activiteit en daarmee samenhangende wateractiviteit waarvoor gecoördineerd omgevingsvergunningen zijn verleend – beide omgevingsvergunningen ook in samenhang in te trekken, en
- de verplichting tot wijziging van de voorschriften of tot intrekking op verzoek van een bestuursorgaan waarvan instemming vereist was.

Waterschappen en provincies kunnen verder regels geven over het wijzigen of intrekken van omgevingsvergunningen die zij zelf instellen.

Op wetsniveau is verder een bevoegdheid opgenomen tot intrekking in het kader van de handhaving (artikel 18.10). Deze bevoegdheid tot intrekking van de vergunning als sanctie moet worden onderscheiden van de intrekking van de vergunning met het oog op de belangen waarvoor de vergunning is verleend, zoals geregeld in paragraaf 5.1.5 van dit besluit.

Wijziging en intrekking in dit besluit: algemene gronden

Artikel 5.40, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet biedt de grondslag om bij dit besluit gevallen of gronden aan te wijzen waarbij het bevoegd gezag bevoegd is tot wijziging van de voorschriften of intrekking van de omgevingsvergunning. Op grond hiervan is in dit besluit een bevoegdheid opgenomen voor het bevoegd gezag tot het wijzigen van de voorschriften of het intrekken van de omgevingsvergunning met het oog op de gronden in dit besluit waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd had kunnen worden. Het bevoegd gezag kan de vergunning intrekken als zich feiten of omstandigheden voordoen waardoor de activiteit niet langer toelaatbaar geacht worden met het oog op de belangen waartoe het vergunningstelsel dient. Vanzelfsprekend moet hierbij het evenredigheidsbeginsel in acht genomen worden.

De gronden voor het wijzigen of intrekken zijn – zoals vereist door artikel 5.42, eerste lid, van de wet – direct gekoppeld aan de beoordelingsregels die zijn opgenomen in dit besluit. Als de beoordelingsregel geen ruimte geeft voor het weigeren van de vergunning, geeft deze regeling geen ruimte voor het wijzigen of intrekken. Naast de beoordelingsregels gelden ook nog enkele weigeringsgronden op wetsniveau (zie paragraaf 11.1); voor die gevallen is waar relevant ook op wetsniveau voorzien in een intrekkings- en wijzigingsbevoegdheid.

De bevoegdheid tot wijziging van de voorschriften of intrekking van de omgevingsvergunning is niet van toepassing op een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, omdat dit een vergunning voor een aflopende activiteit betreft (namelijk als de bouw is voltooid). Een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit kan wel worden ingetrokken als gedurende een jaar of een in de vergunning bepaalde langere termijn geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 5.40, tweede lid, onder b, van de wet.

Als met een wijziging van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften kan worden volstaan, is intrekking van de omgevingsvergunning niet aan de orde. Dat is in dit besluit buiten twijfel gesteld.

Het besluit bevat geen algemene gronden tot *verplichte* wijziging of intrekking van de omgevingsvergunning. Wel zijn voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit specifieke verplichte wijzigings- en intrekkingsgronden opgenomen (zie hierna).

In lijn met de wet spreekt dit besluit niet over gedeeltelijk intrekken. Onder 'intrekken' wordt in dit besluit en deze toelichting, net als in de wet, steeds ook gedeeltelijk intrekken verstaan.

Specifieke gronden wijziging en intrekking omgevingsvergunning milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit

Voor de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewater of een zuiveringstechnisch werk zijn enkele bijzondere *verplichtingen* tot ambtshalve wijziging of intrekking van de omgevingsvergunning opgenomen. Deze verplichtingen dienen vooral ter implementatie van artikel 21 van de richtlijn industriële emissies waarin specifieke verplichtingen over toetsen en wijziging van de vergunningvoorschriften zijn opgenomen. Ook zijn voor deze activiteiten enkele bijzondere *bevoegdheden* tot wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning opgenomen, onder meer ter uitwerking van artikel 5.42, derde lid, van de wet (gezondheid).

In dit besluit zijn de volgende specifieke wijzigings- en intrekkingsgronden voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en de genoemde lozingsactiviteit opgenomen:

- De verplichting tot wijziging van de vergunningvoorschriften als bij het bezien van de vergunning op basis van artikel 5.38 van de wet blijkt dat de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt, door de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kan worden ingeperkt of, door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden ingeperkt. Deze actualiseringsverplichting is een vervolg op de onderzoeksplicht als bedoeld in artikel 5.38 van de wet. Als uit het onderzoek blijkt dat de aan de vergunning verbonden voorschriften niet meer toereikend zijn, is het bevoegd gezag in deze gevallen verplicht om de voorschriften ambtshalve aan te passen.
- De verplichting tot wijziging van de vergunningvoorschriften als bij het bezien van de vergunningvoorschriften op basis van artikel 8.99 van dit besluit blijkt dat het noodzakelijk is deze te wijzigen. Dit gaat om de verplichte toetsing van de vergunningvoorschriften binnen vier jaar na de bekendmaking van nieuwe of herziene BBT-conclusies over de hoofdactiviteit van de ippc-installatie.[200]
- De verplichting om de vergunningvoorschriften in ieder geval te wijzigen in de in artikel 8.100, derde lid, van dit besluit specifiek benoemde gevallen. Dit gaat onder meer om de situatie waarin er geen BBT-conclusies van toepassing zijn, maar belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een aanmerkelijke beperking van de emissies mogelijk maken en het geval waarin op grond van artikel 8.30 van dit besluit aan een nieuwe of herziene omgevingswaarde moet worden voldaan. Van belang is dat bij de (verplichte) ambtshalve wijziging van de vergunningvoorschriften op basis van bovengenoemde gronden het bevoegd gezag niet gebonden is aan de oorspronkelijke vergunningaanvraag als het nodig is om voorschriften aan de vergunning te verbinden die strekken tot toepassing van andere technieken dan die in de oorspronkelijke vergunningaanvraag waren opgenomen. Dit biedt het bevoegd gezag ruimte om zo nodig af te wijken van de grondslag van de aanvraag. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan het bepaalde in artikel 5.34, tweede lid, onder a, van de wet. Een vergelijkbare bepaling was opgenomen in artikel 2.31a Wabo. Verder moet worden benadrukt dat de vergunninghouder een informatieverplichting heeft voor het ambtshalve bezien en wijzigen van de vergunning op bovengenoemde gronden. In artikel 16.56 van de wet is bepaald dat de vergunninghouder op verzoek van het bevoegd gezag de gegevens en bescheiden moet overleggen die noodzakelijk zijn voor het bezien en zo nodig

[200] De richtlijn industriële emissies verplicht er ook toe dat de het bevoegd gezag er op toeziet dat de installatie binnen die vier jaar aan de nieuwe vergunningvoorschriften voldoet (artikel 21, derde lid, richtlijn industriële emissies). Deze verplichting zal via het invoeringspoor in hoofdstuk 11 van het Omgevingsbesluit worden opgenomen (als onderdeel van de inpassing van de wet Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving).

wijzigen van de vergunningvoorschriften. Deze informatieverplichting volgt uit artikel 21, tweede lid, van de richtlijn industriële emissies.
- De verplichting om de vergunning in trekken als door wijziging van de vergunningvoorschriften niet kan worden bereikt dat (ten minste) de beste beschikbare technieken worden toegepast. Deze verplichting sluit aan bij de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit waarin is bepaald dat verzekerd moet zijn dat de beste beschikbare technieken worden toegepast. Ook bestaat er een plicht tot intrekking van de vergunning als die ziet op een stortplaats of afvalvoorziening die voor gesloten is verklaard.
- De bevoegdheid om de vergunningvoorschriften te wijzigen en de bevoegdheid om de vergunning in te trekken met het oog op het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid bedoeld in artikel 4.22, onder b, van de wet. Deze bevoegdheid geeft uitvoering aan artikel 5.42, derde lid, van de wet.[201]

Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet

Hoewel de voormalige regelgeving over wijziging en intrekking qua formulering en opzet grote verschillen leek te vertonen, kwamen de inhoudelijke bepalingen sterk overeen. Een relatief open bevoegdheid tot intrekking kwam voor in vrijwel alle wetten waarvan de vergunningstelsels overgaan naar de Omgevingswet, met uitzondering van vergunningen met een beperkte looptijd en de vergunning op grond van de Wet lokaal spoor. Voor de milieubelastende activiteit kende de regelgeving tal van specifieke bepalingen over wijziging en intrekking. Deze verplichtingen tot ambtshalve wijziging of intrekking van de vergunning voor de milieubelastende activiteit waren voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet opgenomen in artikel 2.31, eerste lid, onder b, en artikel 2.33, eerste lid, Wabo en artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht. Deze zijn behouden voor zover ze noodzakelijk zijn met het oog op internationale verplichtingen.

De Wabo (artikel 2.33, eerste lid, onder a) en de Waterwet (artikel 6.22, derde lid, onder c) kenden een algemene verplichting tot het intrekken met het oog op internationaalrechtelijke verplichtingen. Die is niet overgenomen in dit besluit omdat daartoe geen noodzaak bestaat. Als een EU-richtlijn of verdrag verplicht tot het intrekken van bepaalde vergunningen, dan is dit uitgewerkt in specifieke instructieregels daarover. Bij eventuele toekomstige internationale verplichtingen die het intrekken of wijzigen van vergunningen vereisen zal dit besluit worden aangevuld. Intrekken of wijzigen met het oog op internationale verplichtingen kan ook aan de orde zijn als een maatregel in een programma ter uitvoering van internationale verplichtingen vereist dat de omgevingsvergunning gewijzigd wordt of, als dat niet mogelijk is, ingetrokken wordt. Een voorbeeld is de verplichting van artikel 11, vijfde lid, van de kaderrichtlijn water dat bepaalt dat, wanneer uit monitoringsgegevens blijkt dat doelstellingen niet worden bereikt, de betrokken vergunningen moeten worden onderzocht en zo nodig herzien worden. De bevoegdheid tot intrekken of wijzigen volstaat in dergelijke gevallen, waarbij het bevoegd gezag voor zijn motivering kan verwijzen naar het programma en de achterliggende internationaalrechtelijke verplichting.

11.12 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- De beoordelingsregels die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet verdeeld waren over diverse wetten en verschillende wetgevingsniveaus (wet, AMvB en soms ook ministeriële regeling) worden gebundeld in één AMvB. Zo waren de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit zowel op wetsniveau (onder andere Wabo, Wet milieubeheer) als op AMvB-niveau (onder andere Besluit omgevingsrecht, Besluit externe veiligheid inrichtingen) regels opgenomen.
- De beoordelingsregels voor de omgevingsvergunningplichtige activiteiten zijn positief geformuleerd, dat wil zeggen dat sprake is van verleningsgronden in plaats van weigeringsgronden. De beoordelingsregels, zoals die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet waren opgenomen in diverse wetten (de Wabo, de Waterwet, enzovoort), waren op verschillende wijzen geformuleerd. Eén van de verschillen was dat de beoordelingsregels soms positief ('De vergunning wordt verleend') en soms negatief ('De vergunning wordt geweigerd') waren geformuleerd. Ook waren beoordelingsregels afwisselend imperatief of facultatief bedoeld en geformuleerd. Aan dergelijke verschillen lag vaak geen expliciete keuze of bijzonder oogmerk ten grondslag. Ook bleek niet altijd uit de formulering of een regel imperatief of facultatief bedoeld was: dit moest men eerder afleiden uit de wetsgeschiedenis of tradities in het desbetreffende domein van het omgevingsrecht. In dit besluit is een strikt redactioneel onderscheid tussen typen beoordelingsregels gemaakt.
- In de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit is nauw aangesloten bij de tekst van de richtlijn industriële emissies. Beoordelingsgronden met Europeesrechtelijke achtergrond en beoordelingsgronden met nationale achtergrond zijn duidelijker herkenbaar.

[201] Opgenomen bij amendement-Van Veldhoven c.s., *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 152.

- De beoordelingsregels voor de gevolgen van emissies van ammoniak uit veehouderijen op voor verzuring gevoelige gebieden zijn gedecentraliseerd naar de provincies, gezien hun verantwoordelijkheid voor natuurbescherming.
- De beoordelingsregels voor de ontgrondingsactiviteit zijn nader uitgewerkt waardoor de verhouding tussen de vergunning voor de ontgronding en andere vergunningplichtige activiteiten ter plaatse van de vergunning verduidelijkt wordt.
- In de beoordelingsregels voor de rijksmonumentenactiviteit zijn de beginselen van de verdragen van Granada en Valletta tot uitdrukking gebracht.
- Het besluit biedt een eenduidige regeling voor het wijzigen van vergunningvoorschriften en intrekken van vergunningen, waar er voorheen grote – overigens vooral optische – verschillen bestonden. De uniforme, geharmoniseerde regeling draagt bij aan bestuurlijke afwegingsruimte in gevallen waarin in het verleden verleende vergunningen in de weg staan aan de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Een uitzondering vormt de milieubelastende activiteit in verband met internationale verplichtingen.
- Voor de beperkingengebiedactiviteiten met betrekking tot lokale spoorwegen en luchthavens wordt voorzien in een wijzigings- of intrekkingsbevoegdheid, omdat hieraan in de praktijk behoefte kan bestaan.

11.13 Effecten

- De beoordelingsregels zijn in lijn met de motie-Vos c.s.[202] vrijwel volledig beleidsneutraal overgenomen, waardoor een gelijkwaardig beschermingsniveau gewaarborgd is.
- De bestuurlijke afwegingsruimte voor het bevoegd gezag, die bij vergunningen vaak al zeer groot was, is behouden.
- De beschreven wijzigingen dragen vooral bij aan het vergroten van de inzichtelijkheid, voorspelbaarheid en gebruiksgemak (aansluiting richtlijn industriële emissies, eenduidig geformuleerde beoordelingsgronden, samenbrengen beoordelingsregels milieubelastende activiteit). Zowel bevoegde instanties als initiatiefnemers kunnen eenvoudig zien waar de belangenafweging over zal gaan voor de verschillende vergunningplichtige activiteiten. Dat draagt weer bij aan snellere en betere besluitvorming, bijvoorbeeld door een kleiner risico op fouten.

12 Projectbesluiten: hoofdstuk 9 van dit besluit

12.1 Algemeen

Inleiding

Het projectbesluit van de Omgevingswet biedt waterschappen, provincies en het Rijk de gelegenheid om de besluitvorming over complexe projecten van publiek belang in eigen hand te nemen. Het projectbesluit volgt de 'sneller en beter'-aanpak en wordt vooraf gegaan door een voornemen, een verkenning en eventueel een voorkeursbeslissing. Het projectbesluit wijzigt de regels van het omgevingsplan, voor zover die in strijd zijn met de regels van het projectbesluit. Ook kan het gelden als omgevingsvergunning voor bepaalde activiteiten.[203] De wet vereist dat het projectbesluit wordt toegepast voor bepaalde infrastructuurprojecten en voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. Maar het kan ook gebruikt worden voor geheel andere projecten van publiek belang, bijvoorbeeld natuurbouwprojecten.

Artikel 5.52 van de wet bevat de kern van de juridische werking van een projectbesluit: het is een wijziging van het omgevingsplan en kan gelden als omgevingsvergunning. De instructieregels voor die instrumenten vormen daarom het uitgangspunt voor het instrueren van het bevoegd gezag voor het projectbesluit. Dit besluit bevat nauwelijks materiële instructieregels voor projectbesluiten, maar verklaart waar nodig de instructieregels voor andere instrumenten van overeenkomstige toepassing. Niet de inhoud, maar de substantiële verschillen in bevoegdheden en procedures waren immers aanleiding voor een apart instrument in de wet.

Instructieregels voor omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten van provincies en waterschappen

Na het wijzigen van een omgevingsplan door een projectbesluit moet dat omgevingsplan nog steeds voldoen aan de instructieregels voor omgevingsplannen. Als het nieuwe regime in het omgevingsplan niet zou voldoen aan de geldende instructieregels is de gemeente in gebreke en moet deze een wijziging gaan doorvoeren. Het is voor de betrokken bestuursorganen en burgers niet wenselijk dat

[202] *Kamerstukken I* 2015/16, 33 962, M.
[203] Zie hierover verder de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit, paragraaf 4.4.3.

dergelijke situaties ontstaan. Er is bovendien geen reden om waterschappen en provincies in de gelegenheid te stellen om het omgevingsplan te wijzigen in gevallen waarin gemeenten dat niet mogen, of andersom. De instructieregels voor omgevingsplannen van afdeling 5.1 van dit besluit zijn daarom van overeenkomstige toepassing verklaard op projectbesluiten van provincies en waterschappen. Dit betreft alle instructieregels die het Rijk stelt met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook de mogelijkheden voor ontheffing van instructieregels bij projectbesluiten van provincies en waterschappen zijn gelijk aan de mogelijkheden voor ontheffing van deze instructieregels.

Hierop moet een uitzondering gemaakt worden als het belang van de instructieregel en het belang van het projectbesluit in elkaars verlengde liggen. Dat speelt bij één instructieregel die in dit besluit is opgenomen: een projectbesluit voor het wijzigen van een primaire waterkering, bijvoorbeeld het verleggen daarvan, hoeft niet te voldoen aan de instructieregels die dienen voor de bescherming van die waterkering. Die instructieregels, opgenomen in paragraaf 5.1.3.3 van dit besluit, zorgen ervoor dat in een omgevingsplan geen activiteiten toegelaten worden die een belemmering vormen voor de instandhouding, het onderhoud of de versterking van de bestaande primaire waterkering en, voor zandige waterkeringen, voor behoud van het zandvolume. Het wijzigen van een waterkering kan echter vereisen dat (delen) daarvan niet in stand gehouden worden, maar worden vervangen door nieuwe.

Bij de toepassing van de instructieregels blijft overigens het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel van toepassing. Dit is in artikel 2.3 van de wet verankerd en op grond van artikel 5.44, tweede lid, van toepassing op projectbesluiten van provincies en het Rijk. Het beginsel is echter – zonder wettelijke verankering – ook van belang voor projectbesluiten van waterschappen. Als de instructieregels voor het omgevingsplan beslisruimte overlaten aan de gemeente is het op grond van het subsidiariteitsbeginsel niet wenselijk dat het bevoegd gezag die beslisruimte invult in situaties die het project niet direct raken, terwijl de instructiegever bedoeld had de invulling over te laten aan de gemeente. Dit laat zich het beste illustreren met voorbeelden:

- Als via een projectbesluit van een waterschap een gebied wordt aangewezen als bergingsgebied waarvoor een omgevingsplan geldt waarvan de regels nog niet voldoen aan de huidige instructieregels voor cultureel erfgoed, is het niet aan het waterschap om een verbeterd beschermend regime daarvoor in te stellen. Dat moet aan de gemeente overgelaten worden, ook al betekent dit dat het omgevingsplan in korte tijd twee maal gewijzigd wordt.
- Artikel 5.2 van dit besluit vereist dat in een omgevingsplan rekening gehouden wordt met het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis. Dit artikel geldt ook voor een projectbesluit voor het aanleggen van een provinciale weg, maar het bevoegd gezag hoeft zich dan alleen te bekommeren om de invloed van zijn project op dit belang. Zou het project bijvoorbeeld de in- en uitrijroutes van de nooddiensten belemmeren, dan zal daar in de overwegingen rekening mee gehouden moeten worden. Maar de overeenkomstige toepassing van de regel reikt niet zo ver dat het projectbesluit tot een nieuwe of andere regeling moet komen dan de regeling in het onderliggende omgevingsplan.

De verplichting tot naleving van instructieregels geldt dus nadrukkelijk alleen voor zover de regels het project raken en niet voor het hele projectgebied.

Toepassing instructieregels voor omgevingsplannen bij rijksprojectbesluiten

De in de vorige sectie beschreven werkwijze kan niet onverkort toegepast worden op rijksprojectbesluiten. De wet biedt niet de mogelijkheid voor het Rijk om ontheffing aan te vragen van rijksinstructieregels. Het past niet bij het uitgangspunt van vertrouwen dat wettelijk wordt vastgelegd dat ministers elkaar of zichzelf ontheffingen verlenen. Het zou echter niet evenwichtig zijn als de flexibiliteit die de ontheffing biedt bij omgevingsplannen en bij projectbesluiten van waterschappen en provincies niet beschikbaar zou zijn voor projectbesluiten van het Rijk. Een minister moet in gelijke situaties evenveel beslisruimte hebben als een decentrale overheid. Daarom is ervoor gekozen om de overeenkomstige toepassing van instructieregels voor omgevingsplannen op rijksprojectbesluiten te koppelen aan de ontheffingsmogelijkheid. Paragraaf 8.3 van deze toelichting gaat in detail in op de ontheffing. Kort gezegd geldt voor algemene belangen, zoals milieu en cultureel erfgoed, dat alle beschikbare afwegingsruimte in de instructieregel ingebouwd zit. Aanvullende afwijkingsmogelijkheden via een ontheffing worden dan niet geboden. Instructieregels zonder ontheffingsmogelijkheid zijn onverkort van toepassing op rijksprojectbesluiten. Instructieregels voor omgevingsplannen waarvan ontheffing kan worden verleend betreffen vooral specifieke rijkstaken, bijvoorbeeld taken op het gebied van de rijkswateren, de hoofdinfrastructuur en militaire terreinen. Deze instructieregels zijn niet van overeenkomstige toepassing verklaard op rijksprojectbesluiten. De bescherming van de belangen achter deze instructieregels is langs andere weg gewaarborgd. Het Rijk is immers, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bij zijn besluitvorming gebonden aan het rijksbeleid dat is vastgelegd in de nationale omgevingsvisie en programma's. Bij een projectbesluit van het Rijk kan daardoor niet zonder deugdelijke motivering worden afgeweken van de beleidsuitspraken die de aanleiding vormen voor de instructieregels. Die binding aan beleidsuitspraken geldt niet voor de andere overheden, zoals

beschreven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[204], en vormt juist de achtergrond van veel instructieregels.

Regeling op wetsniveau voor projectbesluiten die gelden als omgevingsvergunning

De wettelijke regeling voor het projectbesluit biedt ook de mogelijkheid dat projectbesluiten gelden als omgevingsvergunning. Dit is geregeld in artikel 5.52, tweede lid, onder a, van de wet. De beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen en de regels over aan een omgevingsvergunning te verbinden voorschriften in en op grond van paragraaf 5.1.4 van de wet, waaronder de regels uit hoofdstuk 8 van dit besluit, zijn dan van overeenkomstige toepassing. De omgevingsvergunning wordt dan als het ware geïntegreerd in het projectbesluit. Dit is geregeld in artikel 5.53 van de wet. De wettelijke regeling is uitputtend en kent geen grondslag om bijzondere of nadere regels te stellen over een projectbesluit, voor zover dat geldt als omgevingsvergunningen. Wel is het zo dat het Rijk en de provincies bij hun projectbesluiten regels van 'lagere' overheden buiten toepassing kunnen laten als die de uitvoering van het projectbesluit onevenredig belemmeren (artikel 5.53, derde en vierde lid, van de wet). De regels die buiten toepassing gelaten kunnen worden omvatten naast regels over activiteiten ook de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen in het omgevingsplan, de waterschapsverordening en – voor wat betreft het Rijk – de omgevingsverordening. Ook dat buiten toepassing laten is uitputtend geregeld in de wet.

12.2 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet

- Onder de voormalige Wet ruimtelijke ordening, hoofdstuk 8 van Wet luchtvaart en hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer was al bepaald dat instructieregels voor het bestemmingsplan gelden voor inpassingsplannen van provincies. Deze lijn is hier doorgetrokken naar het projectbesluit van de provincie. De wijze van doorwerking van instructieregels naar de voorgangers van het projectbesluit was steeds verschillend geregeld en niet altijd even toegankelijk. Nu zijn de instructieregels bij elkaar gebracht in één besluit.
- Ook zijn de instructieregels voor het omgevingsplan van toepassing verklaard op projectbesluiten van waterschappen, gezien de verruimde reikwijdte van die figuur ten opzichte van het plan van aanpak onder de Waterwet.
- Instructieregels op het gebied van cultureel erfgoed zijn nu van toepassing op projectbesluiten (onder de Monumentenwet 1988 was dat niet geregeld).
- In het voormalige stelsel van omgevingsrecht werd wisselend omgegaan met de vraag of een bestuursorgaan van het Rijk zich moest houden aan instructieregels van het Rijk. Onder de Wet ruimtelijke ordening waren ministers niet gebonden aan de instructieregels van het Rijk die gesteld waren op grond van artikel 4.3 van die wet. Dit was gebaseerd op het uitgangspunt dat het Rijk, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, bij zijn besluitvorming rekening houdt met het eigen ruimtelijk beleid. Dit uitgangspunt gold ook voor de besluitvorming op grond van de Tracéwet. Onder hoofdstuk 8 van Wet luchtvaart, hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer en de Wet geluidhinder was het Rijk wel gebonden aan instructieregels. Omdat het onderscheid tussen de verschillende wetgevingscomplexen is verdwenen, is hier gekozen voor een eenduidige lijn. Deze lijn blijkt overigens in zijn uitwerking slechts beperkt te verschillen van het oude recht. Een verschil is dat de instructieregels over de externe veiligheid en de weging van het waterbelang nu ook van toepassing zijn op projectbesluiten voor weg- en spoorprojecten die voorheen onder de Tracéwet vielen. De regels voor omgevingsplannen op het gebied van externe veiligheid hebben deels geen materiële betekenis voor dergelijke projecten (alleen voor gebouwen), waren deels al als beleidsregel vastgelegd, terwijl de watertoets al vrijwillig werd uitgevoerd.

12.3 Effecten

- Dit besluit biedt een duidelijk en toegankelijk overzicht van de geldende instructieregels voor het projectbesluit. Dit vermindert de bestuurslasten.
- Door dit overzicht is het gemakkelijker om vanaf het begin van de besluitvorming rekening te houden met de nationale belangen die bij een project aan de orde zijn.
- Dit voorkomt dat belangen vergeten worden, wat zowel goed is voor de bescherming van onderdelen van de fysieke leefomgeving als voor de initiatiefnemer, omdat hij niet langer lopende een procedure geconfronteerd wordt met regels die eerder over het hoofd waren gezien.
- Er is nu een uniform systeem: alle instructieregels voor het omgevingsplan zijn van toepassing op projectbesluiten van provincies en waterschappen en er geldt een eenduidige lijn voor rijksprojectbesluiten. De uniformiteit vergemakkelijkt de toepasbaarheid (minder bestuurslasten) en vermindert de kans op procedurele onvolkomenheden.

[204] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 44–45 en 122–123.

- Instructieregels voor cultureel erfgoed en de weging van het waterbelang zijn nu ook van toepassing op projectbesluiten, waardoor de wettelijke waarborg versterkt wordt.
- De effecten van verbeteringen in de instructieregels voor het omgevingsplan (zie paragraaf 8.4 van deze toelichting) zijn ook van belang voor het bevoegd gezag van een projectbesluit.

13 Monitoring en informatie: hoofdstuk 10 van dit besluit

13.1 Inleiding

Hoofdstuk 10 van dit besluit bevat regels over monitoring, gegevensverzameling, gegevensbeheer, toegang tot gegevens, kaarten en verslagen over de fysieke leefomgeving. Zoals vermeld paragraaf 2.3.5 van deze toelichting is monitoring 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.

Meer monitoringsinspanningen dan in dit hoofdstuk geregeld

Een belangrijk uitgangspunt bij het opstellen van dit hoofdstuk is om niet meer te regelen dan nodig is. Daarom is primair gekeken wat, in aanvulling op de wet, op basis van internationale verplichtingen geregeld moet worden. Dat betekent onder andere dat de inspanningen die het Rijk levert om inzicht te krijgen in de staat van de fysieke leefomgeving groter zijn dan die volgen uit de regels die in dit hoofdstuk zijn gesteld.

Zo regelt de wet een algemeen periodiek wetenschappelijk onderzoek over de toestand van het milieu in overeenstemming met het verdrag van Aarhus. Deze taak is belegd bij het Planbureau voor de Leefomgeving. Bij ministeriële regeling zullen de verplichte onderwerpen voor de vier jaarlijkse evaluatie door het Planbureau voor de Leefomgeving hiervoor nog worden aangewezen. Door de monitoring die op basis van dit besluit plaatsvindt te benutten en aan te vullen kan er één overzicht van het toestand milieu ontstaan.

Op allerlei terreinen vinden daarnaast evaluatieonderzoeken plaats. Bovendien is bijvoorbeeld de monitoring van het Natuurpact en het landschap gedecentraliseerd. De implementatie van het Europese landschapsverdrag is toegelicht in paragraaf 8.2 van de memorie van toelichting bij de Omgevingswet. Zie voor een toelichting op het Natuurpact en de monitoring daarvan paragraaf 10.4 van deze nota. De wet regelt ook dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap periodiek een wetenschappelijk rapport uitbrengt, waarin de ontwikkeling van de staat van cultureel erfgoed en werelderfgoed wordt beschreven.

In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn verder de verplichtingen voor initiatiefnemers tot het leveren van gegevens zijn opgenomen, conform de gekozen doelgroepbenadering. Alle procedurebepalingen zijn opgenomen in het Omgevingsbesluit. Enkele bepalingen in dit besluit zien ook op het toesturen van gegevens voor internationale verplichtingen.

Typen informatieverplichtingen in dit besluit

De regels in dit besluit zijn gericht tot de bestuursorganen of andere instanties die een specifieke taak uitvoeren op het gebied van monitoring en informatievoorziening. Op basis van de verschillende functies die de verzamelde informatie moet vervullen, kunnen de volgende typen verplichtingen worden onderscheiden:
- In dit hoofdstuk zijn verplichtingen opgenomen over de monitoring van rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit. Als uit de monitorresultaten blijkt dat omgevingswaarden overschreden dreigen te worden, dan moet een programma met maatregelen worden opgezet.
- Dit hoofdstuk bevat ook monitorverplichtingen die voortvloeien uit beleidsdoelen die niet als omgevingswaarden zijn vormgegeven. Deze monitorresultaten maken deel uit van de reguliere verantwoordingscyclus van het Rijk.
- Naast monitoring regelt dit hoofdstuk ook andere vormen van gegevensverzameling. Zo zijn er verplichtingen opgenomen tot het registreren van gegevens die gebruikt kunnen worden voor een deugdelijke besluitvorming over bijvoorbeeld omgevingsvergunningen of omgevingsplannen.
- Ook zijn in dit hoofdstuk verplichtingen opgenomen die erop 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.
- Dit besluit bevat tot slot ook verplichtingen die nalevingsinformatie opleveren. De regeling van de monitoring van bepaalde vergunningsvoorschriften in hoofdstuk 8 is hiervan een voorbeeld. Op grond van de richtlijn industriële emissies moet in bepaalde gevallen aan de omgevingsvergun-

ning het voorschrift worden verbonden dat vergunninghouders monitoren of ze voldoen aan een vergunningsvoorschrift.

Indeling en inhoud van dit hoofdstuk

De regels in de vier algemene maatregelen van bestuur vormen dus vooral de weerslag van internationale en Europese verplichtingen met hun eigen achtergrond, doelstelling en diepgang. Ze zijn gericht tot de bestuursorganen of andere instanties die een specifieke taak uitvoeren op het gebied van monitoring en informatievoorziening. Aansluitend op deze doelgroep is ervoor gekozen om de regels in het hoofdstuk over monitoring en informatievoorziening thematisch te ordenen. Bij elk thema zal in dit hoofdstuk worden aangegeven met het oog op welk van de bovenstaande doelen de regels zijn gesteld.

Per thema wordt antwoord gegeven op de vraag welke wettelijk verplichte gegevens, voor welk doel, met welke frequentie, door wie verzameld en beschikbaar gesteld moeten worden. Het begrip monitoringsfrequentie moet hierbij worden onderscheiden van de meetfrequentie. De meetfrequentie wordt anders dan de monitoringsfrequentie ook geregeld bij ministeriële regeling.

De monitoringsfrequentie is het tijdsinterval tussen de beoordelingen aan de hand van de verschillende metingen of wel of niet aan de omgevingswaarde is voldaan. Immers, vaak dienen verschillende metingen gemiddeld te worden voor een beoordeling om te corrigeren voor bijvoorbeeld weersomstandigheden of seizoensschommelingen. De meetfrequentie is het tijdsinterval tussen de metingen. De monitoringsfrequentie wordt bepaald door de frequentie waarmee gerapporteerd moet worden aan de Europese commissie of de looptijd van een programma.

Ook het verbeelden van gegevens op kaarten wordt geregeld bij ministeriële regeling. Wel zijn in dit hoofdstuk regels voor overstromingsgevaar- en overstromingsrisico- en geluidskaarten opgenomen.

Voor registers worden steeds als verantwoordelijke aangewezen de bestuursorganen die voor de inwerkingtreding van dit besluit bestuurlijk de eindverantwoordelijkheid droegen. Niet uitgesloten is echter dat deze verantwoordelijkheidsverdeling heroverwogen zal worden bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

13.2 Waarborgen van de veiligheid

13.2.1 Externe veiligheid

Artikel 10.3 van dit besluit is de nieuwe juridische basis voor het Register risicosituaties gevaarlijke stoffen. Het is een landelijk register van activiteiten met externe veiligheidsrisico's. Het doel van het register is burgers en bedrijven informatie te bieden, zodat zij zich een beeld kunnen vormen van de risico's van activiteiten met externe veiligheidsrisico's in hun omgeving. Daartoe behoren ook activiteiten met externe veiligheidsrisico's waarvoor in het Besluit activiteiten leefomgeving afstanden zijn bepaald en windturbines. Naast het bieden van informatie aan derden is het register van belang voor een deugdelijke besluitvorming over vooral omgevingsvergunningen en omgevingsplannen.

Deze gegevens worden voor hen toegankelijk gemaakt via de Risicokaart die is geregeld in een ministeriële regelgeving op grond van de Wet veiligheidsregio's. De Risicokaart valt onder de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie. Zoals toegezegd aan de Tweede Kamer naar aanleiding van de evaluatie van het Register risicosituaties gevaarlijke stoffen zullen de aanbevelingen uit dit rapport worden meegenomen met regeling van het digitale stelsel in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Bestuursorganen zijn verplicht gegevens en wijzingen in de gegevens te verzamelen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van de risico's zoals beschreven in paragraaf 8.1.4.2 van deze toelichting, zoals de soort stoffen, hoeveelheden en de specifieke locatie van de activiteit met externe veiligheidsrisico's. Het betreft risicovolle activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning is verleend en risicovolle activiteiten waarvoor een melding is gedaan. Als risicovolle activiteiten worden ook het transporteren van gevaarlijke stoffen door buisleidingen of over het water, het spoor of de weg aangemerkt.

Met het instellen van het register wordt ook artikel 14 van de Seveso-richtlijn ge(her)ïmplementeerd die om actieve informatieverstrekking aan het publiek vraagt. Met de gegevens uit het register kan de Minister van Infrastructuur en Milieu voldoen aan de rapportageverplichting van deze richtlijn. Zie

paragraaf 8.19 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.[205]

13.2.2 Waterveiligheid

Zoals al aangegeven in paragraaf 1.3 van deze toelichting zal de nieuwe waterveiligheidsnormering met het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving. De monitoring en gegevensverzameling zullen dan een plaats krijgen in paragraaf 10.1.2.1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In paragraaf 10.1.2.2 van dit besluit 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[206]). 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. De overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten geven burgers, bedrijven en bestuursorganen inzicht in de aard en in de omvang van de gevaren. De overstromings*gevaar*kaarten geven inzicht in de risico's op overstromingen met grote, middelgrote en kleine kans. Uit elke gevaarkaart blijkt ook de omvang, de waterdiepte en de stroomsnelheid van overstroming met een hoog, middelgroot of laag risico. De overstromings*risico*kaarten geven in ieder geval een indicatie van het aantal potentieel getroffen inwoners, het type economische bedrijvigheid van het potentieel getroffen gebied en activiteiten die bij overstroming voor verontreinigingen kunnen zorgen. De voorschriften in de richtlijn voor de geometrische verbeelding waren en blijven vastgelegd in de Regeling provinciale risicokaart (op grond van de Wet veiligheidsregio's). Omdat overstromingen zich zelden tot het gebied van één gemeente of één waterschap zullen beperken is de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de kaarten belegd bij de provincies. Bovendien zijn de provincies verantwoordelijk voor de coördinatie van het ruimtelijke beleid waarmee risico's voorkomen kunnen worden. Op grond van de Regeling provinciale risicokaart worden de kaarten geïntegreerd met de risicokaart door de provincies ontsloten via internet.

13.3 Milieu en gezondheid

13.3.1 Kwaliteit van de buitenlucht en emissies

De monitoring van de concentraties voor de luchtkwaliteit en de bewaking van de emissies naar de lucht richten zich op grotendeels dezelfde stoffen en kennen daarmee ook een overlap in de gegevensbronnen. Daarom is in dit besluit de monitoring van de luchtkwaliteit en de bewaking van emissies naar de lucht in samenhang beschreven.

Richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de 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 naar 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 voor luchtkwaliteit is uitgewerkt in paragraaf 10.2.1.1 van dit besluit.

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. Voor de aandachtsgebieden (zie hiervoor paragraaf 8.1.6.1 van deze toelichting) worden daarnaast ook meer verfijnde berekeningen uitgevoerd, aanvullend op de landelijke metingen en GCN-kaarten. Dit maakt het mogelijk om enerzijds een vinger aan de pols te houden en tijdig dreigende overschrijdingen te signaleren en anderzijds om de monitoringsresultaten te gebruiken voor de beoordeling van werken en activiteiten aan de rijksomgevingswaarden bij een omgevingsplan, een projectbesluit of een omgevingsvergunning. Om in de aandachtsgebieden meer verfijnde berekeningen te kunnen uitvoeren, is lokale informatie vereist over de luchtkwaliteit in de aandachtsgebieden. In dit besluit (artikel 10.10) is dan ook vastgelegd 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, wordt gecoördineerd door de Minister van Infrastructuur en Milieu.

De monitoring bevat naast een terugblik ook prognoses voor de concentraties in de toekomst. Door

[205] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 341.
[206] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 339.

deze prognoses kan tijdig zichtbaar worden of er een dreigende overschrijding is en dus of maatregelen getroffen moeten worden om de dreigende overschrijding op te lossen. De resultaten van de monitoring komen online beschikbaar, samen met een rapport met verantwoording van de aanpak en gebruikte gegevens.

In dit besluit krijgen decentrale bestuursorganen de mogelijkheid om een decentrale omgevingswaarde te stellen ter aanvulling of aanscherping van door het Rijk gestelde omgevingswaarden voor luchtkwaliteit (artikel 2.2 van dit besluit). Als een gemeente of provincie een decentrale omgevingswaarde stelt, volgt uit de wet de verplichting tot monitoren. Het Rijk ondersteunt dit door het beschikbaar stellen van rekenmodellen die voldoen aan de wettelijke eisen, en generieke gegevens voor luchtkwaliteit, zoals emissiefactoren voor wegverkeer en GCN-kaarten. Dit stelt gemeenten en provincies in staat om op uniforme wijze invulling te geven aan de monitoring van de decentrale omgevingswaarde. Het gaat hierbij in ieder geval om gegevens over stoffen waar ook een rijksomgevingswaarde voor geldt (zoals fijn stof). Daarnaast faciliteert het Rijk bijvoorbeeld ook de monitoring van roetconcentraties, waarvoor geen rijksomgevingswaarde is, door rekenmodellen beschikbaar te stellen met gegevens over de grootschalige roetconcentraties en de emissiefactoren voor roet van wegverkeer.

Bij ministeriële regeling wordt de uitvoering van de monitoring verder uitgewerkt, zoals de wijze van beoordeling van de resultaten en de te gebruiken generieke gegevens luchtkwaliteit.

Rapportageverplichtingen emissies naar de lucht

In artikel 20.7, onderdelen a en b, van de wet is een opdracht opgenomen regels te stellen voor de gegevensverzameling ter uitvoering van de nec-richtlijn. Voor een beknopte samenvatting van de verplichtingen van de nec-richtlijn wordt hier verwezen naar paragraaf 8.9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.[207] Hier is van belang dat elke lidstaat jaarlijks een nationale emissie inventarisatie moet opstellen van verzurende en luchtvervuilende emissies op grond van de nec-richtlijn. Eventuele aanpassingen die voortvloeien uit de herziene nec-richtlijn, zullen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet aan dit besluit worden toegevoegd.

13.3.2 Waterkwaliteit

Inleiding

Artikel 20.4 van de wet draagt op in ieder geval regels te stellen met de grondslag van artikel 20.2 over de uitvoering van monitoring voor:
- de kaderrichtlijn water;
- de grondwaterrichtlijn;
- de richtlijn prioritaire stoffen;
- de richtlijn stedelijk afvalwater, en
- de zwemwaterrichtlijn.

Deze regels zijn opgenomen in paragraaf 10.2.2 van dit besluit. Het betreft de monitoring van de Europese normen voor water-, grondwater- en drinkwater- en zwemwaterkwaliteit die zijn omgezet in omgevingswaarden. Ook opkomende stoffen en stedelijk afvalwater moeten gemonitord worden. Het doel is dat waar kritische waarden overschreden worden, wordt bijgestuurd in het maatregelenprogramma zoals bedoeld in artikel 11 kaderrichtlijn water (zie voor meer informatie over deze programma's paragraaf 7.2 van deze toelichting). Bij overschrijding van de normen voor drinkwater- en zwemwaterkwaliteit moet uiteraard onmiddellijk actie worden ondernomen overeenkomstig deze richtlijnen.

Hieronder wordt, per thema, beschreven hoe de wettelijke opdracht om de monitoring van deze vijf richtlijnen te regelen in dit besluit is uitgevoerd. Daarbij moet worden bedacht dat niet alle hierboven genoemde richtlijnen op zichzelf staan. De monitoringsverplichtingen uit de kaderrichtlijn water (Krw) worden voor specifieke thema's aangevuld door de grondwaterrichtlijn, de richtlijn prioritaire stoffen, de richtlijn stedelijk afvalwater en de zwemwaterrichtlijn.

Naast de genoemde richtlijnen is ook de implementatie van de monitoringsbepalingen in de kaderrichtlijn mariene strategie opgenomen in paragraaf 10.2.2 van dit besluit.

[207] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 335.

Oppervlaktewater, grondwater en drinkwater

De monitoringsregels over oppervlaktewater, grondwater en drinkwater vormen de implementatie van de monitoringsregels uit de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn.

In paragraaf 2.2.2 van dit besluit zijn omgevingswaarden vastgesteld voor de waterkwaliteit. De wet verplicht dat deze omgevingswaarden door monitoring worden bewaakt en beoordeeld of aan die omgevingswaarden voldaan wordt. Artikel 20.1, derde lid, van de wet biedt ook de mogelijkheid andere parameters dan omgevingswaarden vast te stellen die door monitoring worden bewaakt. In dit besluit is hiervan gebruik gemaakt door te bepalen dat ook het goed ecologisch potentieel en de andere doelstellingen van de kaderrichtlijn water, zoals geen achteruitgang van de toestand, het vereiste van geen achteruitgang, verbetering van de kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning, ombuiging significante trendombuiging en geen bacteriële besmetting schelpdierwateren door monitoring worden bewaakt.

In paragraaf 10.2.2 zijn de monitoringsregels opgenomen. Zoals toegelicht in paragraaf 13.1 van deze nota hebben deze regels betrekking op de monitoringsmethode, de monitoringsfrequentie en de aanwijzing van het bestuursorgaan dat belast is met de monitoring.

Regels met betrekking tot onder meer het meten of berekenen, het beoordelen van de resultaten, vaststellen van ontwikkelingen van trends en de inrichting van de meetnetten worden opgenomen in de voorgenomen ministeriële regeling.

In dit besluit is nogmaals expliciet aangegeven dat alleen overeenkomstig de monitoringsregels van dit besluit en de voorgenomen ministeriële regeling wordt vastgesteld of aan de omgevingswaarden en andere doelstellingen van de kaderrichtlijn water, zoals geen achteruitgang van de toestand, het vereiste van geen achteruitgang, verbetering van de kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning, ombuiging significante trendombuiging en geen bacteriële besmetting schelpdierwateren voldaan wordt.

De monitoringsverplichtingen voor oppervlaktewateren, grondwater en de innamepunten voor water bedoeld voor menselijke consumptie waren voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geïmplementerd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

Stedelijk afvalwater

De rapportageverplichting voor stedelijk afvalwater is opgenomen als implementatie van artikel 16 van de richtlijn stedelijk afvalwater. Het beschikbaar stellen voor het publiek van deze rapportage is geregeld in het Omgevingsbesluit. Alle verdere monitoringsverplichtingen van de richtlijn zijn geïmplementeerd via het Besluit activiteiten leefomgeving.

Mariene wateren

In dit besluit zijn regels opgenomen ter implementatie van de kaderrichtlijn mariene strategie (Krm). In paragraaf 6.1 van deze toelichting is al uitgebreid ingegaan op de implementatie van de Krm.

Ter implementatie van de Krm bevat artikel 10.19 van dit besluit monitoringsregels. In de eerste plaats is bepaald dat de lidstaten een monitoringprogramma moeten vaststellen. Dit monitoringsprogramma dient ter voorbereiding van het programma van maatregelen mariene strategie, bedoeld in artikel 4.8. De procedurele bepalingen (samenwerkingsplicht, actualisatieplicht) zijn geïmplementeerd in het Omgevingsbesluit.

Het monitoringsprogramma moet worden uitgevoerd. Daarom is in de tweede plaats bepaald dat ‘de milieutoestand van de Nederlandse mariene wateren’ door monitoring moet worden bewaakt.

De monitoringsverplichtingen van de kaderrichtlijn mariene strategie waren voor inwerkingtreding van de Omgevingswet geïmplementeerd via het Waterbesluit.

Register beschermde gebieden kaderrichtlijn water

In artikel 10.20 van dit besluit is een register ingesteld voor gebieden die bijzondere bescherming behoeven. Het doel is deze gebieden goed in beeld te hebben bij besluitvorming over bijvoorbeeld het maatregelenprogramma zoals bedoeld in artikel 11 kaderrichtlijn water. Voor deze gebieden kunnen striktere kwaliteitsdoelen gelden dan voor andere gebieden.

Artikel 6 Krw schrijft voor dat er één of meer registers van beschermde gebieden zijn die voortdurend

bijgewerkt moeten worden. In Nederland is er voor gekozen om één nationaal Register beschermde gebieden Krw aan te leggen, waarin de gebieden opgenomen zijn voor het Nederlandse deel van de internationale stroomgebieddistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde. Het Register beschermde gebieden Krw bevat kaarten en de geometrische begrenzing van de ligging van elk van de beschermde gebieden.

Alleen communautair beschermde gebieden zijn opgenomen in het register. Opgenomen zijn gebieden of waterlichamen waarvan de waterkwaliteit op grond van de EU-richtlijnen worden beschermd met het oog op:
- voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water;
- economisch significante waterplanten en -dieren;
- recreatie, met inbegrip van zwemwateren, en
- habitats of diersoorten, met inbegrip van de relevante Natura 2000-gebieden.

Mochten in de toekomst nutriëntgevoelige gebieden aangewezen worden, dan moeten die ook in dit register opgenomen worden. Maar het Nederlandse kabinet heeft in officiële brieven aan de Europese Commissie toegezegd om op het gehele Nederlandse grondgebied de maatregelen te treffen die op grond van deze richtlijnen voor kwetsbare gebieden zijn vereist. Daarmee is Nederland op grond van de nitraatrichtlijn[208] en de richtlijn stedelijk afvalwater ontheven van de verplichting tot het aanwijzen van deze kwetsbare gebieden. Met het oog op de uitvoering van EU-richtlijnen heeft Nederland dus geen beschermde gebieden aangewezen.

In dit besluit is het register toevertrouwd aan de zorg van de Minister van Infrastructuur en Milieu, terwijl bij de vorige omzetting van artikel 6 Krw deze minister en de Minister van Economische Zaken, provinciebesturen, gemeentebesturen en waterschappen samen de verantwoordelijkheid droegen voor dit register. Dit was geregeld in het eerste lid van artikel 12.10 van de Wet milieubeheer. In het tweede lid was al voorzien in een grondslag bij AMvB deze verantwoordelijkheid te beleggen bij een overzichtelijker aantal overheden. Deze stap wordt nu gezet met het oog op de systematiek van de Omgevingswet. In de systematiek van de Omgevingswet wordt een onderscheid gemaakt tussen die bestuursorganen die gegevens verzamelen en die bestuursorganen die een register beheren en ontsluiten. De gedachte achter deze systematiek is dat de kwaliteit van gegevens beter gewaarborgd is als beide taken functioneel van elkaar gescheiden worden. De gegevens over zwemwateren zullen geput kunnen worden uit het zwemwaterregister, dat hieronder toegelicht wordt.

13.3.3 Zwemwater

Met de monitoringsregels voor zwemwater in paragraaf 10.2.3 van dit besluit wordt invulling gegeven aan de implementatie van de de zwemwaterrichtlijn. In paragraaf 2.2.3 van dit besluit is een omgevingswaarde opgenomen voor de kwaliteit van zwemwater. Naast de verplichte monitoring hiervan moet de waterbeheerder onderzoek doen naar de mogelijke proliferatie van cyanobacteriën en de neiging tot proliferatie van macroalgen en/of marien fytoplankton en de zwemlocaties visueel inspecteren op verontreiniging door teerachtige residuen, glas, plastic, rubber of ander afval. Deze aspecten zijn in dit besluit vastgesteld als andere parameters die door monitoring worden bewaakt.

De monitoringsverplichtingen van de zwemwaterrichtlijn waren voor inwerkingtreding van de Omgevingswet geïmplementeerd in hoofdstuk V van het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

13.3.4 Geluid

Geluidbelastingkaarten

Artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai stelt geluidbelastingkaarten verplicht voor agglomeraties en belangrijke verkeersinfrastructuur. Ter uitvoering van artikel 20.17, eerste lid, onder a, van de wet bevat paragraaf 10.2.4 van dit besluit instructieregels over de geluidbelastingkaarten. Het doel is het inzichtelijk maken van de ontwikkeling van de geluidbelasting op geluidgevoelige locaties voor een deugdelijke besluitvorming over de actieplannen voor geluid.

Karakter van de geluidbelastingkaarten

De geluidbelastingkaart bevat gegevens over de geluidbronnen (verkeersintensiteiten, snelheden, bronvermogens en dergelijke) en over de omgeving (ligging en afmeting van de woningen en de

[208] Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PbEG L 375).

andere geluidgevoelige gebouwen en locaties ten opzichte van de bronnen). Gebruikelijk is om meerdere geluidbelastingkaarten te produceren voor wegverkeer (integraal en opgesplitst in kaarten voor stedelijk, provinciaal en rijkswegverkeer), voor railverkeer, voor industrie en voor luchtvaart (L_{den} en L_{night}). De akoestische meet- of rekenresultaten worden gepresenteerd in de vorm van een of meer geografische kaarten waarop de geluidbelasting van een of meer geluidbronnen zichtbaar zijn. De geluidbelastingkaart is niet uitsluitend een geografische kaart. Zij omvat ook statistische informatie. De geluidbelastingkaart dient om de bestaande geluidsituatie in beeld te brengen. De kaart heeft daarom geen andere status dan die van informatieverstrekker. Deze is dus geen (extra) beoordelingscriterium bij het nemen van besluiten over het verlenen van een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten. Omdat de geluidbelastingkaart slechts het weergeven van feiten betreft, is er bij het vaststellen van een geluidbelastingkaart geen sprake van een besluit in de zin van de Awb. Tegen het vaststellen van een geluidbelastingkaart kan dus geen beroep worden ingesteld.

Reikwijdte en inhoud van geluidbelastingkaarten

De geluidbelastingkaart heeft drie functies. De kaart vormt een bron van informatie voor de burger, zij vormt de basis voor het actieplan geluid en is de basis voor de gegevens die aan de Europese Commissie moeten worden toegezonden. De geluidbelastingkaarten worden zo ingericht dat alle geluidgevoelige gebouwen en locaties er op voorkomen die zijn blootgesteld aan een geluidbelasting die hoger is dan de waarden die bij de ministeriële regeling op grondslag van artikel 20.16, derde lid, van de wet zullen worden vastgesteld. Bij die ministeriële regeling zullen ter uitwerking van de richtlijn omgevingslawaai ook regels gesteld worden over de op de geluidbelastingkaart te verbeelden gegevens. Die regels zullen worden afgeleid van de regels die in het Besluit geluid milieubeheer waren opgenomen.

Procedure

Op grond van artikel 16.27 is afdeling 3.4 Awb van toepassing op de voorbereiding van een actieplan geluid. Een dergelijk actieplan is een programma in de zin van hoofdstuk 3 van de wet en daarmee op grond van artikel 16.2, eerste lid, van de wet een omgevingsdocument. De geluidbelastingkaarten zijn aan te merken als de onderbouwing van het actieplan geluid. Deze kaarten zijn in artikel 12.4 van het Omgevingsbesluit aangemerkt als omgevingsdocument. De bestuursorganen die het actieplan en de geluidbelastingkaart vaststellen, dragen er ook zorg voor dat deze ter opname aan de landelijke voorziening omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.3 van de wet worden aangeboden. De opneming van de geluidbelastingkaart in die voorziening maakt het mogelijk dat iedereen daarvan kennis kan nemen.

13.3.5 Bodem

Voor de vergunningen voor de stortplaatsen is behalve de bijzondere beoordelingsregels in afdeling ook 8.5.2.4 een regeling van de informatievoorziening voor de bewaking van de doeltreffendheid van de voorschriften op de lange termijn nodig.

Met de bevoegdheid in artikel 10.35, tweede lid, van dit besluit kan het bevoegd gezag gegevens opvragen bij de exploitant om de effectiviteit van de in de vergunning voorgeschreven bodembeschermde voorzieningenschriften bij een stortplaats te kunnen evalueren, bijvoorbeeld naar aanleiding van nieuwe wetenschappelijke inzichten. Het doel is niet zozeer nalevingsinformatie te verkrijgen, alswel inzicht te krijgen in het effect van de opgelegde voorschriften op deze specifieke plaats. Zoals beschreven in paragraaf 11.6.3.2 van deze toelichting is er bij stortplaatsen geen sprake van standaardsituaties waarin gewerkt kan worden met standaardvoorschriften, maar van telkens weer andere samenstellingen van afvalstoffen en plaatselijke omstandigheden.

13.3.6 Emissies in lucht, water en bodem (PRTR)

In paragraaf 10.2.6 van dit besluit is de controle op de tijdige aanlevering en de juistheid van de ingediende gegevens voor het PRTR (*Pollutants Release en Transfer Register*) en het gebruik van de gegevens uit dat register geregeld. In artikel 20.7, onderdelen a en b, van de wet is ook een opdracht opgenomen regels te stellen voor de gegevensverzameling ter uitvoering van de PRTR-verordening.

Het doel is met het PRTR inzicht te geven in een specifiek onderdeel van het milieubeleid: de emissies van grote individuele bedrijven. Het register heeft ook een ander doel: het is een belangrijke bron voor de monitoring voor de nec-richtlijn.

Een beschrijving van de PRTR-verordening staat in paragraaf 8.10 van de memorie van toelichting bij

het wetsvoorstel voor de Omgevingswet[209]. 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 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 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 landelijke register over de uitstoot en de overbrenging van verontreinigende stoffen 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.

De verplichting voor bedrijven hun uitstootgegevens te berekenen, bij te houden, te verzamelen en te verstrekken, met het oog ook op de PRTR-verordening, is neergelegd in paragraaf 5.3.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving. In dit besluit is de controle op de aangeleverde gegevens door het bevoegd gezag voor die activiteit belegd en geregeld, zoals de PRTR-verordening verlangt. Met de gegevens uit de emissieregistratie wordt ook de stikstofdepositie op natuurgebieden berekend. De informatievoorziening voor de bescherming van natuurgebieden zal met het voorziene Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden ingevoegd in het Besluit kwaliteit leefomgeving.

13.4 Behoud van erfgoed

Artikel 10.47 van dit besluit waarborgt dat bij het nemen van besluiten over rijksmonumenten een goed beeld bestaat van de beslissingen in het verleden over dit monument of archeologisch monument.

In registers houden gemeenten bij welke omgevingsvergunningen voor (voorbeschermde) rijksmonumenten binnen hun grondgebied worden verleend. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) doet dit voor (voorbeschermde) rijksmonumenten die zijn gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied. De registratie heeft als doel bij te dragen aan een deugdelijke besluitvorming over bijvoorbeeld omgevingsvergunningen of omgevingsplannen. Artikel 20 van de Monumentenwet 1988 bood hiervoor de grondslag. Het houden van deze registers door gemeenten en door de Minister van OCW wordt op grond van dit besluit vooralsnog op dezelfde wijze voortgezet. Hiervoor is gekozen nu het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) naar verwachting op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen omgevingsvergunningen zal bevatten. In de toekomst zal het bestuursorgaan deze beschikkingen slechts digitaal hoeven te markeren, om met het DSO een overzicht van de in het verleden verleende vergunningen te kunnen generen voor een monument. Maar het is onwenselijk dat er gaten vallen in het ‘curriculum vitae’ van rijksmonumenten. Tot het Digitaal Stelsel Omgevingswet deze mogelijkheid biedt moeten gemeenten en de Minister van OCW daarom zelf het register voor omgevingsvergunningen voor rijksmonumentenactiviteiten bijhouden.

13.5 Natuur

De informatievoorziening op het gebied van natuur zal via het voorziene Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden ingevoegd.

13.6 Tegengaan van klimaatverandering

Artikel 20.6 geeft een grondslag regels te stellen over de gegevensverzameling voor de jaarlijkse nationale emissie-inventaris als bedoeld in artikel 5 van de monitoringsmechanisme-verordening.[210] Het doel is dat de lidstaten elkaar over en weer tonen deze internationale beleidsdoelen te halen.

---

[209] *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 336.

[210] Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG (PbEU 2013, L165/13).

Het VN-Raamverdrag klimaatverandering[211] definieert een internationaal raamwerk waarbinnen regeringen gezamenlijk acties kunnen nemen om de uitdagingen van het veranderend klimaat op aarde te kunnen pareren. Het verdrag erkent de internationale verantwoordelijkheid voor het klimaat en tracht ongewenste beïnvloeding door menselijk handelen te voorkomen. Met andere landen heeft ook Nederland zich in het Kyoto-protocol[212] vastgelegd op emissiereducties van zes broeikasgassen. Op grond van het klimaatverdrag heeft onder andere Nederland zich verplicht jaarlijks een nationale emissie-inventaris op te stellen voor een beoordeling door onafhankelijke deskundigen. De monitoringsmechanisme-verordening geeft een Europees geharmoniseerde uitwerking van deze verplichtingen.

13.7 Wijzigingen ten opzichte van de situatie voor de Omgevingswet

- Voor gegevensverzameling, -beheer en -verwerking is gekozen voor een sobere implementatie van de verplichtingen op grond van de EU-richtlijnen. Dit uitgangspunt komt overeen met eerdere implementatie zoals onder de Wet milieubeheer, de Waterwet en de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.
- De Europese waterkwaliteitsrichtlijnen zijn beleidsneutraal omgezet in dit besluit. Het aantal verantwoordelijke bestuursorganen voor het register beschermde gebieden kaderrichtlijn water is echter teruggebracht van meer dan vierhonderd naar één.
- Voor heel Nederland blijft de monitoring van luchtkwaliteit plaatsvinden op basis van grootschalige achtergrondconcentraties (GCN-kaarten) en metingen. Maar alleen nog in de aandachtsgebieden wordt dit aangevuld met detailberekeningen.
- De regeling van de informatievoorziening over de omgevingsveiligheid is inhoudelijk gelijk aan de regels van de Wet milieubeheer en het Registratiebesluit externe veiligheid.
- De verplichtingen tot het leveren van gegevens voor exploitanten van stortplaatsen in dit besluit zijn gelijk aan die in het vroegere Stortbesluit bodembescherming.
- Ook bij de regeling van de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten en de geluidbelastingkaarten is inhoudelijk niets gewijzigd.
- Bij monumentaal erfgoed is niets gewijzigd, omdat artikel 20 uit de Monumentenwet overgezet is naar de Omgevingswet.

13.8 Effecten

- De bundeling in één AMvB vergroot de inzichtelijkheid, want de regeling van verplichtingen voor het verzamelen en leveren van gegevens door bestuursorganen was voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet verspreid over verschillende wetten en besluiten.
- Hoewel voor luchtkwaliteit onder de Omgevingswet nog steeds sprake zal zijn van een landsdekkend monitoringssysteem, zijn er minder bestuurlijke lasten en minder onderzoekskosten doordat minder gemeenten en provincies worden verplicht gegevens over de luchtkwaliteit aan te leveren.

14 Digitaal stelsel Omgevingswet: gereserveerd hoofdstuk 11 in dit besluit

Zoals al aangegeven in paragraaf 1.3 van deze toelichting zal de regeling voor het functioneren van het Digitaal Stelsel Omgevingswet via het Invoeringsbesluit Omgevingswet in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden ingevoegd. Ook de regels op de grondslag van artikel 20.8, tweede lid, van de wet zullen via het Invoeringsbesluit worden ingevoegd. Dit lid verplicht tot het stellen van regels voor het beschikbaar stellen van de resultaten van de monitoring en de gegevens verzameld op grond van artikel 20.6 van de wet in een open en machinaal leesbaar formaat. Deze regels voor het beschikbaar stellen van gegevens kunnen bij het opstellen van het Invoeringsbesluit Omgevingswet in samenhang worden bezien met de regels over het digitale stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving.

15 Verhouding tot andere regelgeving

15.1 Algemeen

In de voorgaande hoofdstukken is al beschreven op welke manier de onderwerpen van de verschillende voormalige wettelijke regelingen zijn ondergebracht in dit besluit. Aanvullend daarop bevat dit hoofdstuk per domein van het huidige omgevingsrecht een toelichting op de verhouding tussen dit besluit en de voorheen geldende regelgeving. Verder gaat het beknopt in op de verhouding met de nog voorgenomen regelingen op het gebied van het omgevingsrecht voor zover deze via aanvullingen

[211] Het op 9 mei 1992 te New York ondertekende Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1992, 189).
[212] Het op 11 december 1997 te Kyoto tot stand gekomen Protocol bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (Trb. 1998, 170).

in het Besluit kwaliteit leefomgeving zullen worden opgenomen.

15.2 Cultureel erfgoed

Dit besluit bevat voor het behoud van cultureel erfgoed instructieregels voor omgevingsplannen, projectbesluiten en verordeningen (paragraaf 5.1.5.5) en beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor de rijksmonumentenactiviteit (afdeling 8.8). Hiermee zijn bepalingen uit de Monumentenwet 1988, die onder het in de Erfgoedwet opgenomen overgangsrecht van toepassing zijn gebleven, het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en de Wabo omgezet. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet (paragraaf 7.3) is aangegeven zou de Monumentenwet 1988 in een afgeslankte vorm blijven voortbestaan voor enkele specifieke onderdelen, zoals de aanwijzing van gebouwde en archeologische rijksmonumenten en de daarbij behorende subsidiebepalingen, de opgravingsvergunning, de eigendom van archeologische vondsten en archeologische depots. De Monumentenwet 1988 is inmiddels opgegaan in de Erfgoedwet. Het stelsel is met de Erfgoedwet niet wezenlijk gewijzigd, behalve voor het kwaliteitsstelsel archeologie.

De beoordelingsregels voor de rijksmonumentenactiviteit in dit besluit hebben een bredere reikwijdte dan de beoordelingsregels zoals deze voor inwerkingtreding van de wet op grond van artikel 2.15 van de Wabo voor rijksmonumenten golden. De rijksmonumentenactiviteit omvat ook de vergunningplicht voor archeologische rijksmonumenten uit artikel 11, tweede lid, van de Monumentenwet 1988.

Anders dan in de wetgeving zoals die gold tot inwerkingtreding van dit besluit gaat de bescherming van een beschermd stads- en dorpsgezicht niet meer via een landelijk uniforme vergunningplicht voor het slopen binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht. Onder de Omgevingswet krijgt deze bescherming vorm via beschermende regels in een omgevingsplan op basis van een instructiebesluit als bedoeld in artikel 2.34 van de wet.

15.3 Externe veiligheid

De instructieregels voor het toedelen van functies naar locaties op het terrein van externe veiligheid in paragraaf 5.1.2.2 van dit besluit zijn afkomstig van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, het Besluit externe veiligheid buisleidingen, het Besluit externe veiligheid transportroutes en de bijbehorende ministeriële regelingen. De regels voor het groepsrisico zijn vanwege de beleidsvernieuwing omgevingsveiligheid aangepast.

Ook zijn de veiligheidsafstandeisen voor het omgevingsplan afkomstig uit het Vuurwerkbesluit en uit de Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik opgenomen in dit besluit. De zones uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening voor militaire objecten zijn ook overgenomen.

De beoordelingsregels voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten met externe veiligheidsrisico's, opgenomen in paragraaf 8.5.1.2 van dit besluit, waren voorheen opgenomen in het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

De regels over het domino-effect uit het Besluit risico's zware ongevallen 2015 zijn opgenomen bij de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en de regels over in die vergunning op te nemen voorschriften in paragraaf 8.5.2.2 van dit besluit.

De regels voor gegevensverzameling over omgevingsveiligheid in paragraaf 10.1.1 van dit besluit zijn afkomstig uit de Wet milieubeheer en het Registratiebesluit externe veiligheid.

15.4 Geur

De regels over geur in paragraaf 5.1.4.5 van dit besluit zijn een voortzetting van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voor zover het gaat om de geurregels voor het houden van landbouwhuisdieren zijn deze regels ook een voortzetting van de Wet geurhinder en veehouderij en de Regeling geurhinder en veehouderij. De regeling over (voormalig) functioneel verbonden geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties is een voortzetting van de regeling in de Wabo. Ten slotte zijn de flexibiliteitsbepalingen in paragraaf 5.1.4.5 een voortzetting van de flexibiliteit die de Interimwet stad- en milieubenadering bood.

15.5 Geluid en trillingen

De regels over geluidhinder in paragraaf 5.1.4.2 van dit besluit en die over trillinhinder in paragraaf 5.1.4.4 vormen de opvolger van immissieregels in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Zij zien nu echter ook op vergunningplichtige activiteiten. De regels van de Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer zullen via het aanvullingsspoor overgaan naar het stelsel. Een uitzondering

vormen de regels over de actieplannen geluid en bijbehorende geluidbelastingkaarten, die al zijn opgenomen in afdeling 4.3 respectievelijk paragraaf 10.2.4 van dit besluit.

15.6 Luchtkwaliteit

Paragraaf 2.2.1 van dit besluit bevat rijksomgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren deze als grens- en richtwaarden opgenomen in de Wet milieubeheer. Nieuw is de mogelijkheid om een decentrale omgevingswaarde vast te stellen.

De instructieregels voor een programma bij dreigende overschrijding, opgenomen in afdeling 4.1 van dit besluit, komen uit de Wet milieubeheer en het Besluit maatregelen richtwaarden (luchtkwaliteitseisen), maar zijn aangepast aan de systematiek van de Omgevingswet. Onder de Omgevingswet zal niet meer gewerkt worden met een programmatische aanpak voor luchtkwaliteit.

De instructieregels voor het omgevingsplan in paragraaf 5.1.4.1 van dit besluit zijn grotendeels nieuw. Op dit punt heeft een beleidswijziging plaatsgevonden. Wel zijn het Besluit niet in betekende mate (luchtkwaliteitseisen) en de Regeling niet in betekende mate in aangepaste vorm teruggekomen. Gehandhaafd is de bepaling dat voor een beperkt aantal gebieden het gebruik van NIBM wordt beperkt.

Bij de beoordelingsregels voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteit in paragraaf 8.5.2 van dit besluit is, net zoals onder de Wet milieubeheer, gekozen voor een directe toetsing aan de rijksomgevingswaarden voor zover deze een resultaatsverplichting betreffen. Ook is NIBM hier gehandhaafd.

In paragraaf 10.2.1 van dit besluit zijn regels over monitoring samengebracht. Uit de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 komt de monitoringsmethode en de verplichting voor gegevensverzameling. De verplichting voor gegevensverzameling is aangepast aan het gewijzigde beleid. Artikel 5.19, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer wordt opgenomen in een ministeriële regeling. Het betreft het meerekenen van de concentratiebijdragen van natuurlijke bronnen, en de aftrek van het totaal. Dit zijn meet- of rekenvoorschriften die worden samengevoegd in één ministeriële regeling. De verantwoordelijkheid voor nationale inventarisaties ter uitvoering van de nec-richtlijn en het VN-Raamverdrag klimaatverandering en het Kyoto-protocol zijn afkomstig uit het Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds en het Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv.

Onderdelen van de Wet inzake de luchtverontreiniging zijn opgegaan in de Omgevingswet (artikel 19.12). Het voornemen is om de Smogregeling 2010 beleidsneutraal om te zetten naar een ministeriële regeling onder de Omgevingswet. Het Besluit gevoelige bestemmingen (luchtkwaliteitseisen) vervalt, omdat de werking ervan uitdooft als overal aan de grenswaarden moet worden voldaan. Ook biedt de wet de mogelijkheid om te sturen op het toelaten van nieuwe gevoelige gebouwen of uitbreidingen op bepaalde locaties vanuit het oogpunt van gezondheid.

De mogelijkheid voor projectsaldering vervalt en hiermee ook de Regeling projectsaldering luchtkwaliteit 2007. Ook het Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen) vervalt.

15.7 Milieubelastende activiteiten

Afdeling 8.5 van dit besluit bevat de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten. Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet waren deze regels zowel op wetsniveau (Wabo, Wet milieubeheer, Wet geurhinder en veehouderij en Wet ammoniak en veehouderij) als op AMvB-niveau (Besluit omgevingsrecht, Besluit externe veiligheid inrichtingen) opgenomen. In dit besluit zijn deze regels samengebracht in één afdeling. Ook bevat de genoemde afdeling van dit besluit regels over de voorschriften die moeten of kunnen worden verbonden aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. Voorheen waren de regels over de aan de vergunning te verbinden voorschriften opgenomen in het Besluit omgevingsrecht, het Besluit risico's zware ongevallen 2015, het Besluit beheer winningsafvalstoffen en het Stortbesluit bodembescherming.

De instructieregels over externe veiligheid, geluid en geur in afdeling 5.1 van dit besluit zijn, zoals beschreven in paragraaf 8.1.3 van deze toelichting, ook de opvolger van immissienormen voor deze onderwerpen in het Activiteitenbesluit milieubeheer.

15.8 Mijnbouw

Uit de mijnbouwregelgeving zijn enkele toestemmingsvereisten met een omgevingsrechtelijk karakter overgegaan naar de Omgevingswet. Dit besluit bevat de beoordelingsregels voor die activiteiten: de beperkingenactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk (afdeling 8.1),

de mijnbouwactiviteit (afdeling 8.4) en de milieubelastende activiteit, voor zover het een mijnbouwwerk in de exclusieve economische zone betreft (afdeling 8.5). De Wabo was van toepassing op mijnbouwwerken op land en in de territoriale wateren, maar voor mijnbouwwerken in de exclusieve economische zone golden voorheen nog de regels van artikel 40 van de Mijnbouwwet.

15.9 Natuur

In paragraaf 7.3 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet is al aangegeven hoe met deze Wet natuurbescherming in verhouding tot de Omgevingswet moest worden omgegaan. Bepalingen over de beheerplannen Natura 2000 zijn omgezet in afdeling 4.4 van dit besluit. De instructieregels voor de programmatische aanpak stikstof en de beoordelingsregels voor de flora- en fauna-activiteit en de Natura 2000-activiteit worden ingevoegd via het voorziene Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet. Naar verwachting zullen via dat aanvullingsbesluit nog andere wijzigingen in het Besluit kwaliteit leefomgeving worden aangebracht. Het streven is om het aanvullingsbesluit tegelijk in werking te laten treden met de andere onderdelen van het nieuwe stelsel.

De bepalingen uit het Besluit algemene bepalingen ruimtelijke ordening over het natuurnetwerk Nederland en de Waddenzee) volgen een andere route en zijn (grotendeels) al overgenomen in dit besluit (zie paragraaf 10.4 van deze toelichting) of worden met het Invoeringsbesluit Omgevingswet (Waddenzee en waddengebied) in het Besluit kwaliteit leefomgeving opgenomen.

15.10 Ontgrondingen

Uit de Ontgrondingenwet zijn de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor ontgrondingsactiviteiten en de regels over voorschriften in die vergunningen overgegaan naar afdeling 8.7 van dit besluit. Conform artikel 5.22 van de wet is gekozen voor ‘de doelen van de wet’ als reikwijdte van de belangenafweging. Daarmee is geen breuk bedoeld met de brede belangenafweging zoals die tot op heden plaatsvond op grond van artikel 3 van de Ontgrondingenwet. Wel zijn de beoordelingsregels verduidelijkt ten opzichte de open beoordelingsregel in de Ontgrondingenwet.

15.11 Ruimtelijke ordening

Dit besluit bevat instructieregels over het omgevingsplan. De functionaliteit van het omgevingsplan wordt – in tegenstelling tot het bestemmingsplan onder de Wet ruimtelijke ordening – niet begrensd door ‘het belang van een goede ruimtelijke ordening’. Het motief van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is breder en vereist een samenhangende regulering van alle onderwerpen die van belang zijn voor de fysieke leefomgeving.

Instructieregels die voorheen tot het beleidsterrein ‘ruimtelijke ordening’ werden gerekend, zoals regels ter bescherming van nationale ruimtelijke belangen, zijn nu onderdeel van de instructieregels over het omgevingsplan in afdeling 5.1 van dit besluit. Die afdeling heeft, ook gelet op de verbrede reikwijdte van het omgevingsplan, niet alleen betrekking op onderwerpen die gevat kunnen worden onder ‘ruimtelijke ordening’ in klassieke zin. Zo zijn daarin bijvoorbeeld ook instructieregels gesteld die onder het oude recht werden gerekend tot het beleidsterrein ‘milieu’. Instructieregels ter waarborging van nationale ruimtelijke belangen waren voorheen opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro). De watertoets die was opgenomen in het Besluit ruimtelijke ordening is vervangen door een inhoudelijke instructieregel die is opgenomen in paragraaf 5.1.3.2 van dit besluit.

15.12 Spoor en weg

Uit de wetgeving voor spoor en weg zijn de beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen voor beperkingengebiedactiviteiten en de regels over voorschriften in die vergunningen overgegaan naar afdeling 8.2 van dit besluit. Gekozen is voor een meer uniform geformuleerde beslisregel, die het bevoegd gezag echter materieel dezelfde beslisruimte biedt als de beslisregels zoals die voor inwerkingtreding van de Omgevingswet waren opgenomen in artikel 3 van Wet beheer rijkswaterstaatswerken, artikel 19 van de Spoorwegwet en artikel 12 van de Wet lokaal spoor.

De mogelijkheid uit de Wet beheer rijkswaterstaatswerken om ook rekening te houden met ‘belangen van andere dan waterstaatkundige aard’ is niet gecontinueerd omdat deze mogelijkheid in de huidige vergunningpraktijk geen rol meer speelt. Deze heeft zijn praktische betekenis verloren bij de inwerkingtreding van de Waterwet, toen de beperkingengebiedactiviteiten voor de (‘natte’) waterstaatswerken zijn overgeheveld naar die wet. Daarna had de Wet beheer rijkswaterstaatswerken alleen nog betrekking op wegen (‘droge’ waterstaatswerken in de terminologie van het waterstaatsrecht).

Op de beperkingengebieden met betrekking tot lokale spoorwegen beter kenbaar te maken in het stelsel van de Omgevingswet zijn bepalingen opgenomen in de afdelingen 5.2 en 7.4 van dit besluit.

15.13 Water

Waterbeheer

Specifieke regelingen voor waterbeheer zijn grotendeels overgegaan vanuit het Waterbesluit, soms de Waterwet, naar afdeling 3.3 van dit besluit. De regelingen over algemene regels en vergunningen zijn nu ingedeeld conform de algemene systematiek van de uitvoeringsregelgeving: burgerbindende bepalingen zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving en de regels over de omgevingsvergunning die gericht zijn tot het bevoegd gezag zijn opgenomen in afdeling 8.9 van dit besluit.

Voor stedelijk afvalwater zijn de regels uit de ministeriële regeling Regels over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen in afdeling 3.4 van dit besluit opgenomen.

Waterkwaliteit

De veranderingen op het gebied van waterkwaliteit zijn betrekkelijk gering. Waterkwaliteit wordt in sterke mate bepaald door EU-regelgeving. Bij eerdere implementatie was al gekozen voor een strikte implementatie. Dit is ook uitgangspunt bij de stelselherziening.

Voor waterkwaliteit zijn de regels van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009, zoals dat luidde sinds de wijziging van 1 januari 2016, het Waterbesluit, een aantal regels van de Waterwet en een groot deel van regels van Regeling monitoring kaderrichtlijn water opgenomen in dit besluit. De omgevingswaarden zijn opgenomen in paragraaf 2.2.2, de regels over de verplichte waterprogramma's in afdeling 4.2 en de regels over monitoring in paragraaf 10.2.2 van dit besluit.

Zwemwater

Voor zwemwater op aangewezen locaties (in oppervlaktewater) zijn de desbetreffende regels uit de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en de regels uit het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden opgenomen. De omgevingswaarden zijn opgenomen in paragraaf 2.2.3, de regels over kwaliteit en beheer in afdeling 3.2 en de regels over monitoring in paragraaf 10.2.3 van dit besluit. Een groot deel van deze regels betreft de implementatie van de zwemwaterrichtlijn. Een belangrijke wijziging op het gebied van zwemwater is dat het badseizoen niet meer landelijk wordt vastgesteld. Daarnaast is het onderscheid tussen C- en D-locaties komen te vervallen. Hiermee komt een aantal bepalingen niet meer terug.

Maritiem ruimtelijk plan

De kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning is eerder geïmplementeerd in een besluit tot wijziging van het Waterbesluit.[213] In dat besluit is een uitgebreide toelichting opgenomen. De herimplementatie in paragraaf 4.2.1 van dit besluit is inhoudelijk gelijk aan die eerdere implementatie. Het enige verschil in formulering betreft het begrip 'gebruiksfunctie'. In dit besluit is gekozen voor aansluiting bij het begrip 'maatschappelijke functie' van wateren, zoals dat begrip ook onder de Waterwet gangbaar was. Het begrip 'gebruiksfunctie' wordt in het kader van de Omgevingswet gereserveerd voor de gebruiksfunctie van bouwwerken. Met maatschappelijke functies in of van mariene wateren wordt exact hetzelfde bedoeld als het niet gedefinieerde begrip 'gebruiksfunctie' in de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning.

16 Uitvoering en interbestuurlijk toezicht

16.1 Uitvoering

Dit besluit richt zich tot bestuursorganen en bevat inhoudelijke regels voor de bestuurlijke taakuitoefening en besluitvorming. Deze regels hebben betrekking op omgevingswaarden, uitvoering van specifieke taken, programma's, omgevingsplannen, waterschapsverordeningen, omgevingsverordeningen, omgevingsvergunningen, projectbesluiten en monitoring. Bestuursorganen zijn gehouden tot naleving van dit besluit.

In dit besluit zijn rijksomgevingswaarden opgenomen voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit en zwemwaterkwaliteit. Voorzien is om de verplichte omgevingswaarden voor waterveiligheid in het Besluit kwaliteit leefomgeving toe te voegen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

[213] (Stb. 2016, nr. 99).

Decentrale overheden kunnen op lokaal en/of provinciaal niveau afwijkende of aanvullende omgevingswaarden stellen.

Wanneer een omgevingswaarde is gesteld, moet deze gemonitord worden. Dat geldt ook voor decentrale omgevingswaarden die een gemeente of provincie heeft vastgesteld. In hoofdstuk 10 van dit besluit is vastgelegd welke bestuursorganen met monitoring van rijksomgevingswaarden zijn belast en op welke wijze de verschillende overheden daaraan onderling medewerking verlenen. Ook de verplichtingen van bestuursorganen met betrekking tot gegevensverzameling anders dan monitoring, zoals voor het landelijk register externe veiligheid, zijn in dat hoofdstuk beschreven.

Als het bestuursorgaan dat belast is met de programmaplicht op grond van de monitoringsresultaten constateert dat niet voldaan wordt, of dreigt niet voldaan te worden, aan omgevingswaarden, stelt dat bestuursorgaan een programma op met maatregelen om de omgevingswaarde alsnog te bereiken. Uitgangspunt is dat het college van burgemeester en wethouders dat programma vaststelt, ook al is de omgevingswaarde gesteld op rijks- of provinciaal niveau. Voor watersystemen moet de waterbeheerder – het Rijk of het waterschap – het programma opstellen. Het is van belang bij het opstellen van het programma samen te werken met andere bestuursorganen en andere actoren die het in hun macht hebben om de mogelijke maatregelen uit te voeren.

Dit besluit stelt instructieregels voor specifieke taken en beheertaken. Voor de uitoefening van die taken in overeenstemming met de instructieregels zijn de bestuursorganen verantwoordelijk aan wie de specifieke taak of beheerstaak op grond van de wet of het Omgevingsbesluit is toebedeeld.

Voor zover het de vaststelling van een omgevingsplan, een waterschapsverordening en een omgevingsverordening betreft, zijn respectievelijk de gemeenteraad, het algemeen bestuur van het waterschap en provinciale staten bevoegd. Deze bestuursorganen kunnen deze bevoegdheid voor delen van deze verordeningen delegeren aan respectievelijk het college van burgemeester en wethouders, het dagelijks bestuur van het waterschap en gedeputeerde staten. Bij de vaststelling van die verordeningen dienen al deze bestuursorganen de daarvoor geldende instructieregels in acht te nemen.

Dit besluit bevat verder beoordelingsregels voor activiteiten die door het Rijk vergunningplichtig zijn gesteld en regels over in de vergunning op te nemen voorschriften. Het bevoegd gezag voor de verlening van de omgevingsvergunningen – in de meeste gevallen het college van burgemeester en wethouders – past deze regels toe bij de beoordeling van een vergunningaanvraag en het vaststellen van een vergunning. Bij een deel van de vergunningplichtige activiteiten is samenwerking achter het loket vereist (zie daarvoor ook paragraaf 4.3.7 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit). Het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor de naleving van deze regels, ook als de inhoud van de vergunning deels wordt voorbereid door andere bestuursorganen. Wanneer op decentraal niveau activiteiten vergunningplichtig zijn gesteld, kan de desbetreffende decentrale overheid zelf beoordelingsregels vaststellen. Dat kan bijvoorbeeld in het omgevingsplan. Die decentrale beoordelingsregels zijn ook van belang voor ‘hogere overheden’, voor zover die het bevoegd gezag zijn voor verlening van een vergunning. Toepassing van de beoordelingsregels is voor het zogenoemde basistakenpakket structureel belegd bij de omgevingsdiensten. Projectbesluiten kunnen genomen worden door de uitvoerende bestuursorganen van het Rijk, provincies en waterschappen. Het kan daarbij gaan om projecten die zij zelf in uitvoering nemen, maar ook om projecten met een publiek belang die uitgevoerd worden door private actoren zoals spoorbedrijven, drinkwaterbedrijven en energiebedrijven.

16.2 Rechtsbescherming

Hoewel de regels in dit besluit zich richten tot bestuursorganen, hebben zij (indirect) ook invloed op de rechtspositie van burgers en bedrijven en spelen zij een rol in het kader van de rechtsbescherming.

Tegen de vaststelling van een wijziging van een omgevingsplan kan een belanghebbende beroep instellen, waarin de strijd met de instructieregels aan de orde kan worden gesteld. Voor zover een omgevingsplan onherroepelijk is geworden, maar bij nader inzien niet blijkt te voldoen aan een of meer instructieregels, kan een belanghebbende een aanvraag indienen tot wijziging van het omgevingsplan met als doel dat alsnog aan de instructieregels wordt voldaan. Tegen het besluit op die aanvraag staat ook rechtsbescherming open. Als een omgevingsvergunning in strijd met de beoordelingsregels van dit besluit wordt verleend, kan een belanghebbende dat in de toepasselijke rechtsbeschermingsprocedure aan de orde te stellen.

16.3 Interbestuurlijk toezicht

De uitvoering van de medebewindstaken en bevoegdheden op grond van de wet en dit besluit vindt

plaats door de bestuursorganen van gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk. Daarbij geldt vertrouwen als uitgangspunt. Vertrouwen dat de verschillende bestuursorganen hun taken en bevoegdheden op een goede wijze uitoefenen. Het primaat voor de controle op de uitvoering van de taken en bevoegdheden ligt bij de horizontale verantwoording binnen een bestuurslaag (de controlerende functie van de gemeenteraad, provinciale staten en het parlement). Daarnaast zal er ook een sober, doelmatig en terughoudend repressief toezicht worden uitgeoefend door in principe de naasthogere overheid. Dit interbestuurlijk toezicht wordt uitgeoefend om de vraag te kunnen beantwoorden of de uitoefening van de taken en bevoegdheden voldoet aan de in de wet en dit besluit gestelde eisen en om eventueel, als daar aanleiding toe is, te kunnen interveniëren.

Het interbestuurlijk toezicht wordt in beginsel uitgevoerd door de naasthoger gelegen bestuurslaag en door slechts één bestuurslaag. Voor het omgevingsrecht betekent dit dat de daartoe bevoegde bestuursorganen van de provincies toezien op de uitoefening van de medebewindstaken door de bestuursorganen van de gemeenten en waterschappen en dat de daartoe bevoegde bestuursorganen van het Rijk toezien op de uitoefening van de medebewindstaken door de bestuursorganen van de provincies. Hierop geldt binnen het omgevingsrecht één uitzondering: het toezicht op het beheer van de primaire waterkeringen. Dit gebeurt zoals bepaald in artikel 2.19, tweede lid, onder c, van de wet, door het Rijk. De reden hiervoor is dat de kaderstelling voor het hoofdwatersysteem, inclusief de primaire keringen, (anders dan voor de regionale keringen) door het Rijk plaatsvindt.[214]

De omgevingsdiensten hebben in de Omgevingswet geen eigen taken en bevoegdheden toegedeeld gekregen. Zij voeren de bevoegdheden van de bestuursorganen van gemeenten en provincies in mandaat uit[215]. Het interbestuurlijk toezicht op de bestuursorganen van gemeenten en provincies omvat dus het toezicht op de wijze waarop de omgevingsdiensten de gemandateerde bevoegdheden bij en krachtens de Omgevingswet uitvoeren en wordt daarom uitgeoefend op de colleges van burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten.

Het interbestuurlijk toezicht omvat het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel hierover en het eventueel naar aanleiding daarvan zo nodig interveniëren.[216] Dit interveniëren, vindt plaats door toepassing van het interbestuurlijke toezichtinstrumentarium. Dit bestaat uit twee interventie-instrumenten (ook wel toezichtinstrumenten genoemd): indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing en schorsing en vernietiging.

Deze toezichtinstrumenten zijn voor het toezicht op de gemeenten geregeld in de Gemeentewet, voor het toezicht op de waterschappen in de Waterschapswet en voor het toezicht op de provincies in de Provinciewet. Voor de relaties tussen provincies en waterschappen en het Rijk en de waterschappen biedt de Omgevingswet in aanvulling op de regeling in de Waterschapswet nog specifieke bevoegdheden voor indeplaatsstelling en vernietiging (paragraaf 2.5.3 van de wet). De meer algemene bepalingen over de vernietiging en schorsing van besluiten zijn te vinden in de afdelingen 10.2.2 en 10.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht. De voornoemde organieke wettelijke regelingen en de regeling in de Omgevingswet verwijzen hiernaar.

In het kader van het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van dit besluit kan afhankelijk van de situatie die zich voordoet de toepassing van één van de twee interventie-instrumenten aan de orde zijn.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing kan door het toezichthoudend bestuursorgaan worden toegepast als zich een situatie van taakverwaarlozing voordoet. Van taakverwaarlozing is in het kader van de uitvoering van dit besluit sprake als een in dit besluit gevorderde beslissing niet of niet naar behoren is genomen of een gevorderde handeling niet of niet naar behoren is verricht, of een gevorderd resultaat niet, niet tijdig of niet naar behoren tot stand is gebracht. Doet die situatie zich voor dat kan het toezichthoudend bestuursorgaan een besluit tot indeplaatsstelling nemen. Dit betekent praktisch dat de toezichthouder datgene dat het nalatige orgaan had moeten doen alsnog zelf doet namens het taakverwaarlozende orgaan en voor rekening van dat orgaan. De toepassing van deze bevoegdheid zal dan ook vooral betrekking hebben op die gevallen dat een instructieregel in dit besluit opdraagt om ter uitvoering van een in de wet toegedeelde taak een bepaalde handeling te verrichten of om een bepaald document vast te stellen of besluit te nemen. Voorbeelden van instructieregels die een bepaald resultaat vorderen zijn de instructieregels die in bepaalde gevallen het vaststellen van een programma, het aanwijzen van zwemlocaties, het verrichten van een onderzoek naar de veiligheid van een zwemlocatie of het vaststellen van peilbesluiten vorderen. Bij de inzet van de indeplaatsstelling wordt het beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, inclusief de

[214] Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 420 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33 465, nr. 3, blz. 19.
[215] Voor overdracht van bevoegdheden biedt de Omgevingswet geen grondslag.
[216] Handboek Wet revitalisering generiek toezicht, blz. 10.

daarin opgenomen interventieladder, in acht genomen.

Dit besluit bevat echter ook een groot aantal instructieregels die de inhoud van door bestuursorganen te nemen besluiten bepalen, daaraan voorwaarden of grenzen stellen of het kader vormen voor het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning (zogenoemde beoordelingsregels). Als een besluit is genomen in strijd met een dergelijke instructieregel (of een andere bepaling van hoger recht), dan is dat besluit genomen in strijd met het recht. In een dergelijk geval kan het besluit door het toezichthoudend bestuursorgaan worden voorgedragen voor schorsing of vernietiging door de Kroon. Als de instructieregel echter een grote beslisruimte biedt, is die strijd met het recht lastig aantoonbaar en ligt schorsing en vernietiging in beginsel niet in de rede. De instructieregel is dan immers bewust op een zodanige wijze vormgegeven dat het betreffende bestuursorgaan een ruime beslis- en afweegruimte heeft. Slechts in bijzondere situaties kan in een dergelijk geval toch tot schorsing en vernietiging worden overgegaan, namelijk als het betreffende besluit strijd oplevert met het algemeen belang. Ook kan het toezichthoudende orgaan, als het van mening is dat een open geformuleerde instructieregel niet goed is uitgevoerd, in bepaalde gevallen gebruik maken van de bevoegdheid om een instructie te geven op grond van artikel 2.33 of 2.34 van de wet.[217] Wordt aan die instructie vervolgens niet of niet op de juiste wijze uitvoering gegeven dan kunnen de hiervoor beschreven toezichtinstrumenten worden toegepast.

Opgemerkt moet ten slotte worden dat een interventie altijd vooraf wordt gegaan door een bestuurlijk voortraject. De aard en omvang van dit bestuurlijke voortraject staat beschreven in de bestuurlijke interventieladder zoals deze is opgenomen in het Beleidskader Schorsing en vernietiging en het Beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

16.4 Provinciale reactieve interventie

Zoals hierboven beschreven zijn de provincies belast met het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van dit besluit door gemeenten en waterschappen. Daarnaast heeft het provinciaal bestuur op grond van de wet bevoegdheden tot proactieve (verticale) invloeduitoefening en kaderstelling ten opzichte van bestuursorganen van gemeenten en waterschappen. Daartoe hebben provinciale staten de bevoegdheid om instructieregels te stellen en gedeputeerde staten de bevoegdheid instructies te geven via een instructiebesluit. Ook op de naleving van die instructieregels en instructies ziet de provincie in het kader van haar interbestuurlijke toezichtrol toe.

Daarnaast heeft de provincie ook eigen, provinciale belangen die een interventie kunnen rechtvaardigen. Voor die gevallen dat in een openbaar provinciaal document opgenomen belangen van de provincie in het geding zijn voorziet de wet, in aanvulling op de hierboven beschreven generieke toezichtinstrumenten in provinciale reactieve interventiebevoegdheden.

Deze interventiebevoegdheden zijn gericht op de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels (regels als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid) in het omgevingsplan, en gericht op door de provincie aangegeven gevallen van omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten voor zover deze de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels betreffen. Voor de omgevingsplannen betreft het de bevoegdheid uit artikel 16.21 van de wet waarbij gedeputeerde staten kunnen bepalen dat een onderdeel van het omgevingsplan daarvan geen deel uitmaakt. Voor de omgevingsvergunning voor afwijkactiviteiten betreft het de instemmingsbevoegdheid uit 16.16, tweede lid, onder c, van de wet.

De provinciale belangen waarvoor deze interventiebevoegdheden kunnen worden ingezet kunnen zowel de naleving door de gemeenten van de provinciale instructieregels en instructies betreffen als de naleving van de in afdeling 7.1 van dit besluit opgenomen ‘getrapte’ instructieregels. In die afdeling zijn instructieregels als bedoeld in artikel 2.25, derde lid, onder c, van de wet opgenomen. Dit zijn instructieregels van het Rijk die sturen op de inhoud van de instructieregels in de provinciale omgevingsverordening die betrekking hebben op de toedeling van functies aan locaties en regels met het oog hierop in het omgevingsplan. De ter uitvoering hiervan in de omgevingsverordening op te nemen instructieregels over omgevingsplannen worden gesteld vanwege een nationaal belang, maar daarbij is ook sprake van een provinciaal belang. Het betreffende onderwerp is immers geregeld in een openbaar document van de provincie. Dit betekent dat als een omgevingsplan in strijd met een dergelijke provinciale instructieregel wordt vastgesteld of een afwijkvergunning in strijd met een dergelijke provinciale instructieregel wordt verleend, er ook strijd bestaat met het provinciaal belang. Omdat de getrapte instructieregels in dit besluit aan de provincies veel ruimte bieden in de uitvoering daarvan in de omgevingsverordening, kunnen provincies er in een dergelijk geval dus voor kiezen om geen gebruik te maken van de bevoegdheid tot voordracht voor vernietiging door de Kroon, maar

[217] Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 108–112.

gebruik te maken van de hiervoor beschreven provinciale interventiebevoegdheden. Op die wijze kunnen zij voorkomen dat de Kroon, doordat zij bij vernietiging een eigenstandige belangenafweging moet maken, in de beleidsruimte van provincies treedt bij de uitvoering van de getrapte instructieregels.

Tot slot kan opgemerkt worden de reactieve interventiebevoegdheid ook kan worden ingezet bij de niet-naleving van de in dit besluit opgenomen niet-getrapte instructieregels over omgevingsplannen en bij niet naleving van de beoordelingsregels voor de eerder omschreven omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten. Het staat de provincies namelijk vrij om nationale belangen ook als provinciaal belang aan te merken en te behartigen.[218] Veel belangen op het terrein van de fysieke leefomgeving zijn immers gedeelde belangen van de verschillende overheden. In het geval het rijksinstructieregels betreft die aan gemeenten veel afwegingsruimte bieden dient daarbij wel sprake te zijn van een ten opzichte van het nationaal belang te onderscheiden provinciaal belang. Bijvoorbeeld dat het gaat om een deelbelang van het 'grotere' nationale belang, of dat het gaat om een aanvullend of uitbreidend belang ten opzichte van het nationale belang. Als de instructieregel in dit besluit geen afwegingsruimte biedt, heeft interventie via schorsing en vernietiging of het inroepen van de strijdigheid met het recht bij de bestuursrechter de voorkeur. Dit ligt anders als de provinciale interventiebevoegdheid ook al wordt ingezet wegens strijdigheid met een ander provinciaal belang. In een dergelijk geval kan de provinciale reactieve interventiebevoegdheid zowel worden ingezet voor het eigenstandige provinciale belang als voor het gedeelde nationale en provinciale belang.

17 Effecten van de AMvB's onder de Omgevingswet

17.1 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. Er is voor gekozen de effecten voor de vier AMvB's gezamenlijk te behandelen 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.

17.2 Financiële effecten

17.2.1 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.[219] 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.

---

[218] Zie Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 213.

[219] 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 moties Omgevingswet'. Zie https://www.omgevingswetportaal.nl/publicaties/documenten/rapporten/2017/06/21/financiele-effecten-moties-omgevingswet.

Er zijn 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. 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.

17.2.2 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 gehouden wordt 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 bespaart initiatiefnemer 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.

17.2.3 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.

17.2.4 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.

17.3 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.

17.3.1 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 versschillen, 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. Zij gaan hier zorgvuldig mee om. 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. 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.

17.3.2 Beginselen van het EU-milieubeleid

Inleiding

Als gevolg van het amendement-Albert de Vries/Dik-Faber[220] 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: het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

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: 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 dienen te 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 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 wetenschappe-

[220] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 158.

lijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken.[221] Het voorzorgsbeginsel speelt een rol in dit besluit en bij de toepassing ervan. In dit besluit vindt men het voorzorgsbeginsel een enkele keer terug in het normniveau. Het was onder de voormalige milieuwetgeving een usance dat geen regels werden gesteld zolang er geen wetenschappelijke gegevens waren over de mogelijke gevolgen van activiteiten voor de fysieke leefomgeving. Die lijn is in dit besluit gecontinueerd: er zijn dan ook geen milieunormen zoals omgevingswaarden of immissienormen opgenomen zonder wetenschappelijke onderbouwing. Het voorzorgsbeginsel kan wel een rol spelen bij het niveau van de normstelling, zowel op Europees niveau als op nationaal niveau, bijvoorbeeld door het toepassen van een extra onzekerheidsfactor. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij normen voor genotoxische stoffen. Het voorzorgsbeginsel speelt ook een rol bij de toepassing van de vrije beslisruimte die een bevoegd gezag heeft. In paragraaf 3.2.1 van deze toelichting is beschreven hoe dit beginsel uitwerkt in relatie tot gezondheid.

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’). Het preventiebeginsel is ten grondslag gelegd aan de beoordelingsregels voor vergunningen voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Zo is de regel opgenomen dat het bevoegd gezag verplicht is rekening te houden met dit beginsel bij zijn afwegingen (artikel 8.7, zie de toelichting in paragraaf 11.6.1.3). Daarnaast heeft het beginsel bij veel instructieregels over omgevingsplannen een rol gespeeld. Veel van die regels zijn (ook) gesteld om nadelige gevolgen van activiteiten voor beschermingswaardige belangen te voorkomen. Dit geldt in het bijzonder voor de regels voor externe veiligheid (paragraaf 5.1.2.2 van dit besluit, zie de toelichting in paragraaf 8.1.4.2), die beogen het risico op een ongewoon voorval en de gevolgen daarvan zo klein mogelijk te houden. Het beginsel ligt ook ten grondslag aan de rangorde bij waterschaarste (artikelen 3.14 en 3.15 van dit besluit), die beoogt de gevolgen van waterschaarste te beperken.

Het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te 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 heeft een belangrijke rol gespeeld bij de keuze in het Besluit activiteiten leefomgeving om activiteiten aan een voorafgaande beoordeling (vergunning) te onderwerpen. Het bevoegd gezag wordt vervolgens in dit besluit via beoordelingsregels en regels over vergunningvoorschriften opgedragen om de negatieve gevolgen van een activiteit te voorkomen en beperken. Bij de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit speelde het ook een rol bij de keuze in dit besluit om bepaalde omgevingsplannen, projectbesluiten en vergunningen die in betekende mate kunnen bijdragen aan het algemene kwaliteitsniveau te onderwerpen aan een voorafgaande beoordeling.

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 heeft een rol vervuld bij de bepalingen over voorschriften in omgevingsvergunningen voor activiteiten, die in hoofdstuk 8 van dit besluit zijn opgenomen. Voorschriften zijn immers een belangrijk middel om de kosten van het voorkomen en beperken van nadelige gevolgen voor het milieu te laten drukken op de initiatiefnemer. Kostenverhaal bij het ongedaan maken van nadelige gevolgen is geregeld op wetsniveau (kostenverhaal getroffen maatregelen ongewoon voorval, artikel 19.6) en in het Omgevingsbesluit (financiële zekerheid, artikel 7.1).

17.4 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

[221] Deze formulering is ontleend aan de Mededeling van de Commissie van 2 februari 2000 over het voorzorgsbeginsel, COM(2000) 1.

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 omgevingplan, 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.

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.

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.

18 Totstandkoming besluit en consultatie

18.1 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 18.2 en 18.3 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. Er zijn 31 moties ingediend, waarvan er bij de stemmingen op 22 december 19 zijn aangenomen en 1 is aangehouden. De Eerste Kamer heeft de ontwerp-AMvB's besproken in de plenaire vergadering op 30 mei 2017, waarbij in totaal 8 moties zijn ingediend. Hiervan zijn 4 moties aangenomen en 3 moties aangehouden. In paragraaf 18.4 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.

18.2 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. Voor het onderwerp participatie is een toelichting opgenomen in de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

Afwegingsruimte voor gemeenten

Veel organisaties hebben bij de consultatie gereageerd op de bestuurlijke afwegingsruimte. Het bedrijfsleven was enerzijds zeer positief over de grotere flexibiliteit vanwege de mogelijkheden voor nieuwe bedrijven en bedrijfsactiviteiten. Anderzijds pleitten bedrijven voor terughoudend gebruik van dit instrumentarium door gemeenten voor een gelijk speelveld. Gemeenten hebben positief gereageerd op de extra bestuurlijke afwegingsruimte, maar hadden vragen over de wijze waarop dit kan worden ingezet. Ook waren er zorgen over mogelijke lastenverzwaringen en beroepsprocedures. De Stichting Natuur&Milieu, de Federatie Ruimtelijke Kwaliteit en de Brabantse Milieufederatie waren bezorgd over de waarborgen voor een goede kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Actal wees op de mogelijke gevolgen voor regeldruk en lastenvermindering.

De consultatiereacties waren samen met de in het kader van de voorhang aangenomen moties aanleiding om de mogelijkheden en de grenzen van bestuurlijke afwegingsruimte in dit besluit, het Besluit activiteiten leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving op een aantal punten verder te verduidelijken, en op een enkel punt aan te scherpen. Zo is nu bepaald dat voor de geluidbelasting van tijdelijke geluid gevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties de gemeente moet bezien of de geluidbelasting veroorzaakt door activiteiten aanvaardbaar is[222]. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het tijdelijk gebruik van leegstaande kantoren als woningen. Ook is in deze toelichting verduidelijkt wat, gelet op de Algemene wet bestuursrecht, verwacht wordt bij de motivering van een besluit om af te wijken van de grenswaarden en dat de afwijking niet langer duurt dan noodzakelijk is[223]. Voor decentrale omgevingswaarden is duidelijker toegelicht dat decentrale overheden een besluit tot het stellen van omgevingswaarden en regels ter realisatie daarvan weloverwogen moeten nemen. In de tekst van dit besluit daarbij expliciet gemaakt dat hier ook de economische effecten bij moeten worden betrokken[224]. In algemene zin is verder naar aanleiding van de consultatie in deze toelichting veel aandacht besteed aan de toepassing van de afwegingsruimte bij de regels voor geluid. Ook is de provinciale afwegingsruimte voor zwemwater en het natuurnetwerk Nederland verhelderd.

De bestuurlijke afwegingsruimte bij het Besluit activiteiten leefomgeving bestaat uit de mogelijkheden voor maatwerk. Volgens de regering is de inzet van maatwerk essentieel voor de vereenvoudiging van regels, de vermindering van regeldruk en het bereiken van een balans tussen beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving. Naar aanleiding van de consultatiereacties is een beperking op het stellen van maatwerkvoorschriften over meet- en rekenmethoden geschrapt voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op het oppervlaktewater of een zuiveringtechnisch werk. Verder zal het kabinet, ook naar aanleiding van de consultatie en ter uitvoering van de motie van de leden Çegerek en Veldman het effect van decentrale afweegruimte op het gelijke speelveld, de regeldruk voor bedrijven en het beschermingsniveau opnemen als onderdeel van de implementatiemonitor[225]. Daarnaast is de bevoegdheid om gegevens op te vragen ter voorbereiding van een besluit over ambtshalve maatwerk ingeperkt (op dezelfde wijze als voor het actualiseren van vergunningplichtige gevallen is geregeld in de Omgevingswet).

Naar aanleiding de behandeling in de Tweede Kamer en een motie[226] is er gemeentelijke afwegingsruimte in het Besluit bouwwerken leefomgeving geïntroduceerd om ontheffing van de bruikbaarheidseisen voor woningen mogelijk te maken. Het oorspronkelijke voornemen om deze regels te schrappen en de markt in dit verband meer ruimte te bieden, is voor woningen teruggedraaid. Hier hebben diverse organisaties in de consultatie om gevraagd. In de uitwerking wordt gemeenten de mogelijkheid geboden in het omgevingsplan maatwerkregels te stellen waarmee deze landelijk uniforme regels kunnen worden versoepeld.

Sturen op gebruiksruimte

Over de sturing op gebruiksruimte werden in de consultatiereacties twee centrale vragen gesteld.

222 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 74.
223 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 73.
224 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 57.
225 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 75.
226 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 55.

Medeoverheden, met name VNG, G4, G32 en IPO, vroegen hoe zij het nieuwe instrumentarium kunnen toepassen om de gebruiksruimte te verdelen en hoe gemeenten kunnen voldoen aan de opdracht om te komen tot een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving. De Raad voor de rechtspraak verzocht om nadere toelichting over verdeling van gebruiksruimte en schaarse vergunningen. Daarnaast vroeg een aantal partijen of de medeoverheden voldoende zijn geëquipeerd of dat instructieregels moeten worden gesteld die de belangenafweging tussen aspecten of activiteiten sturen.

In het nieuwe stelsel wordt het omgevingsplan het belangrijkste instrument om te sturen op gebruiksruimte. De regering vindt het belangrijk dat gemeenten voldoende inzicht krijgen in en ervaring opdoen met de mogelijkheden van het omgevingsplan om te sturen op gebruiksruimte. Daarom zijn in de nota van toelichting van het Besluit activiteiten leefomgeving en deze nota van toelichting deze mogelijkheden van het omgevingsplan uitgebreider toegelicht. Naar aanleiding van de gestelde vragen is verduidelijkt dat in veel gevallen de algemene regels voor activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving en voor geur en geluid de standaardnormen in dit besluit volstaan en dat een planmatige verdeling van de gebruiksruimte in veel gevallen niet nodig is. Ook zal in het implementatieprogramma Aan de slag met de Omgevingswet extra aandacht aan het onderwerp gebruiksruimte worden besteed. Voor de vraag over instructieregels ziet de regering geen reden om verdere instructieregels te stellen hoe gemeenten en provincies de verschillende aspecten in de fysieke leefomgeving moeten afwegen. Het nieuwe stelsel voegt weliswaar enkele elementen toe aan de belangenafweging en neemt een aantal belemmeringen weg, maar de bestuursorganen zijn al vertrouwd met het maken van dit soort bredere belangenafwegingen.

Gezondheid

In hun consultatiereacties besteedden veel partijen aandacht aan het aspect gezondheid in de ontwerp-AMvB's. De GGD-GHOR noemde het positief dat het gezondheidsbelang expliciet moet worden betrokken bij de besluitvorming over omgevingsplannen en -vergunningen. Wel heeft zij, evenals de G4, individuele gemeenten en omgevingsdiensten, de Fietsersbond en de Brabantse Milieufederatie vragen gesteld over de borging van gezondheid in de AMvB's en mogelijke lasten als gevolg daarvan. Ook zijn veel vragen gesteld over de wijze waarop gemeenten gezondheid gaan betrekken bij het maken van hun omgevingsvisies en -plannen en in hoeverre gemeenten eigen ambities hebben op dit gebied. Verder vroegen GGD GHOR, de Fietsersbond en de regio Zuid-Holland Zuid nadrukkelijk aandacht te besteden aan de mogelijkheden voor gezondheidsbevordering bij het opstellen van omgevingsplannen.

De regering onderschrijft dat het belang van gezondheid in de fysieke leefomgeving goed geborgd moet zijn. Dit is verduidelijkt in deze nota van toelichting. Daarnaast wordt in het implementatietraject samen met de medeoverheden een interactieve handreiking ontwikkeld om de uitwerking hiervan te ondersteunen.

De regering heeft naar aanleiding van consultatiereacties in de nota van toelichting nadere duiding gegeven hoe gezondheidsbevordering meegenomen kan worden in omgevingsplannen. Ook bij de interactieve handreiking in het implementatietraject zal dit onderwerp worden ogenomen.

De Gezondheidsraad heeft in haar advies gevraagd om een nadere beleidsmatige afweging in overleg met andere overheden, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Het kabinet komt in 2017 met een reactie op het advies.

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 hij 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 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 burgemeester en wethouders 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 burgemeester en wethouders in dat geval adviesrecht.

Bij dit besluit 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.

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 het 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 digitale 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 het Omgevingsbesluit en de bijbehorende toelichting.

18.3 Reacties per hoofdstuk

18.3.1 Hoofstuk 1: Algemene bepalingen

De consultatiereacties van tal van partijen over begrippen hebben geleid tot aanscherpingen van de besluittekst of de toelichting. In sommige gevallen blijft het echter aan het bevoegd gezag om een begrip in concrete situaties nader invulling te geven. Dit is niet anders dan in het huidige recht, zoals 'een goede ruimtelijke ordening'.

18.3.2 Hoofdstuk 2: Omgevingswaarden

Vanuit Vewin, Ieder(in), Brandweer Nederland, Nederlandse Vereniging Duurzame Energie, Stichting Natuur&Milieu, de Brabantse Milieufederatie en de burgerwerkgroep Max 5 Odeur is gevraagd om een aantal nieuwe omgevingswaarden. Er waren verzoeken om omgevingswaarden voor cultureel erfgoed, ammoniak, endotoxines, veiligheidsinstructies, natuur, bodem, CO_2, grondwater en opkomende stoffen en toegankelijkheid.

Uit de consultatiereacties blijkt dat veel insprekers ervan uitgaan zijn dat omgevingswaarden altijd de beste manier zijn om een beleidsdoel te halen. Dat is niet het geval. Er is geen hiërarchie tussen de verschillende instrumenten uit de Omgevingswet. Voor sommige aspecten is een omgevingswaarde de meest doelmatige en effectieve manier om de doelen te halen (luchtkwaliteit). Voor onderwerpen als cultureel erfgoed is geen objectieve waarde te bepalen die gemonitord kan worden. In die gevallen is een instructieregel effectiever.

Voor CO_2 is eerder ook al in de motie-Van Tongeren c.s.[227] opgeroepen tot het stellen van een omgevingswaarde. Of dit het meest geëigende instrument is om tot reductie te komen, is ook afhankelijk van de langetermijndoelstellingen voor energietransitie, waarover het kabinet eind 2016 in de energieagenda met voorstellen is gekomen. Hierbij is ook van belang op welke wijze de afspraken van Parijs worden doorvertaald naar het niveau van de EU-lidstaten. Vooruitlopend hierop wil de regering nu geen omgevingswaarde voor CO_2 voorstellen.

Opkomende stoffen moeten gemonitord worden. Daarover zijn in dit besluit regels opgenomen. Op basis van de monitoring kunnen de juiste maatregelen getroffen worden.

De Stichting Natuur&Milieu, GGD GHOR en de Fietsersbond gaven aan dat ook onder de rijksomgevingswaarden gezondheidseffecten kunnen optreden en pleitten voor een hogere ambitie in de normstelling. GGD GHOR pleitte voor het opnemen van gezondheidskundige advieswaarden. Hiermee kan dan gewerkt worden aan een continue verbetering van de fysieke leefomgeving.

Bij het vaststellen van de omgevingswaarden voor de kwaliteit van oppervlaktewater, grondwater, zwemwater en lucht zijn de Europese normen leidend geweest (lastenluwe implementatie). De regering wil vasthouden aan deze Europees afgesproken niveaus. Deze bieden een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van de huidige regelgeving. Wel geven de Omgevingswet en de AMvB's verschillende instrumenten aan decentrale overheden om de fysieke leefomgeving gericht verder te verbeteren op locaties waar dat nodig is. Dit besluit maakt het bijvoorbeeld mogelijk voor gemeenten of provincies (als er sprake is van een provinciaal belang dat gemeenten niet doelmatig en doeltreffend kunnen behartigen) om locatiegericht of gebiedsgericht een decentrale omgevingswaarde voor luchtkwaliteit te stellen en daarmee gericht te sturen op dit aspect van gezondheid.

Het gaat om het vinden van de juiste balans tussen bescherming van de gezondheid en het benutten van de fysieke leefomgeving. Dit is een gezamenlijke opgave van alle bestuurslagen. Naar aanleiding

[227] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 142.

van de motie-Veldman[228] is ook bepaald dat de economische effecten worden betrokken bij de vaststelling van decentrale omgevingswaarden.

IPO, waterschap en verschillende gemeentes vroegen om verduidelijking over de omgevingswaarden voor (zwem)waterkwaliteit en de rol van het bevoegd gezag bij de omgevingswaarden, vooral bij grondwater.

In de nota van toelichting zijn de rol van het bevoegd gezag en de mogelijkheid van aanvullende omgevingswaarden nader beschreven. Ook is de formuleringen van een aantal artikelen aangepast en is de toelichting daarop verduidelijkt.

18.3.3 Hoofdstuk 3: Specifieke taken

Water

Het IPO en de RUD Utrecht vroegen om een modernisering van de regels over het zwemmen in oppervlaktewater.

Voor zwemwater is de rol van het bevoegd gezag verduidelijkt. Alleen de provincie heeft de mogelijkheid een zwemverbod op te leggen of negatief zwemwateradvies te geven. Ook zijn de formuleringen van de taken en omgevingswaarden zo aangepast dat duidelijk wordt dat het bestuursorgaan en de waterbeheerder verantwoordelijk zijn. Dat betekent dat zij zorg moeten dragen voor zwemwatertaken, waarbij zij die taken wel kunnen laten uitvoeren door andere partijen, bijvoorbeeld bij het veiligheidsonderzoek.

Er is een overeenstemmingbepaling opgenomen bij het aanwijzen van de zwemlocatie om zo het beheer van het zwemwater mogelijk te houden. Hierdoor is niet meer nodig het aanwijzen van de maatschappelijke functie zwemwater in de waterprogramma's te verplichten en wordt nog beter aangesloten op de zwemwaterrichtlijn.

De Universiteiten van Utrecht en Tilburg hebben in opdracht van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschapsbond onderzoek gedaan naar de positie van provincie en waterschap bij de realisatie van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water.[229] Eén van de conclusies uit het onderzoek is dat een effectieve en efficiënte aanpak van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen onvoldoende gewaarborgd wordt door de maatwerkbevoegdheden van decentrale overheden. De Stichting Natuur&Milieu, de Unie van Waterschappen en de Brabantse milieufederatie gaan in hun reactie in op dit rapport. Zij pleiten daarbij voor een sterkere centrale regie voor het behalen van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water.

De regering benadrukt dat Rijk en regionale partijen gezamenlijk aan zet zijn om deze problematiek aan te pakken. Op 16 november 2016 ondertekenden de gezamenlijke waterbestuurders en de betrokken maatschappelijke organisaties hiertoe een intentieverklaring voor de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater. Hierin is onder meer de afspraak opgenomen om de belasting van grond- en oppervlaktewater met nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen verder aan te pakken en is aandacht voor problemen met de waterkwaliteit door nieuwe stoffen als restanten van geneesmiddelen.

Vewin achtte het positief dat bij de watertoets de drinkwaterwinning integraal onderdeel is van de weging van het waterbelang in het omgevingsplan. Vewin heeft in haar reactie ook een aantal aanvullende voorstellen gedaan om de openbare drinkwatervoorziening duurzaam veilig te stellen.

De regering acht verdere juridische verankering niet nodig. In dit besluit zijn al voldoende instrumenten opgenomen om drinkwaterbronnen te beschermen. Er zijn omgevingswaarden en instructieregels opgenomen om de kwaliteit te beschermen van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen in het algemeen en oppervlaktewaterlichamen waaruit water wordt gewonnen voor de bereiding van drinkwater in het bijzonder. Ook moeten provincies grondwaterbeschermingsgebieden vaststellen voor locaties waar grondwater wordt onttrokken voor de bereiding van drinkwater. Daarnaast hebben provincies en Rijkswaterstaat gebiedsdossiers opgesteld. Hierin is per drinkwaterwinning in beeld gebracht welke knelpunten en bedreigingen aan de orde zijn en welke maatregelen getroffen moeten worden. In de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater wordt ten slotte ingezet op een beleidsimpuls

[228] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 57.
[229] Zover het eigen instrumentarium reikt: Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet, Universiteit Utrecht & Universiteit van Tilburg, 13 juni 2016.

gericht op een verdere kwaliteitsverbetering van de drinkwaterbronnen.

Vewin, Vereniging voor Afvalbedrijven en de Brabantse milieufederatie hebben vragen gesteld over de rangorde voor waterschaarste en de daarin aangewezen volgorde.

De rangorde voor waterschaarste is beleidsneutraal overgenomen in dit besluit. Hierover is bij de totstandkoming van het Waterbesluit uitgebreid overleg gevoerd.

De Raad voor de rechtspraak en de gemeenten Amsterdam en Noordoostpolder hebben vragen gesteld over de artikelen over de taken voor vuilwaterriool en het verdwijnen van de verplichting tot een gemeentelijk rioleringsplan.

De artikelen over de taken voor het vuilwaterriool zijn een lastenluwe implementatie van de richtlijn stedelijk afvalwater. In de toelichting is verduidelijkt dat een onverplicht rioleringsprogramma kan worden opgesteld, of dat de beleidsdoelen ten aanzien van het vuilwaterriool in de omgevingsvisie kunnen worden opgenomen.

De Unie van Waterschappen heeft gevraagd om een instructieregel met toelichting over hemelwater en overstort, ter beperking van het aantal overstorten bij het riool.

Het opnemen van een instructieregel is voor dit aspect niet noodzakelijk. Voor hemelwater en overstort geldt al de zorgplicht van artikel 2.16 van de Omgevingswet. Voorheen was dit geregeld in de zorgplicht van artikel 3.5 van de Waterwet. Dit is nader toegelicht.

18.3.4 Hoofdstuk 4: Programma's

Instructieregels voor programma's

Dit besluit bevat instructieregels voor programma's. Dat zijn de voorgeschreven inhoudelijke elementen van de actieplannen geluid, waterprogramma's en de beheerplannen voor Natura 2000-gebieden. De wet verplicht verder tot het opstellen van een programma als uit de monitoring blijkt dat (dreigt) dat niet meer aan omgevingswaarden voldaan wordt. Een dergelijk programma moet ertoe leiden dat alsnog aan de omgevingswaarden wordt voldaan.

Voor luchtkwaliteit heeft de regering ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van een programma bij (dreigende) overschrijding van een aantal rijksomgevingswaarden neer te leggen bij het college van burgemeester en wethouders. VNG en G4 pleitten voor het in stand houden van een nationale programmatische aanpak, vergelijkbaar met het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Zij wezen hierbij op de gezamenlijke verantwoordelijkheid om overschrijdingen op te lossen.

Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet resteert nog een beperkt aantal (dreigende) overschrijdingen van een rijksomgevingswaarde voor luchtkwaliteit. Het gaat dan concreet om enkele straten in een handvol gemeenten. De regering is van mening dat daar geen nationale programmatische aanpak bij past. Dit betekent natuurlijk niet dat deze gemeenten er alleen voor staan. De lokale maatregelen uit het NSL zijn eenvoudig om te vormen tot een eigen plan, dat als basis dient voor het verder verbeteren van de luchtkwaliteit.

Het Rijk blijft wel actief betrokken bij de verdere verbetering van de luchtkwaliteit, ook als aan de omgevingswaarden is voldaan. Op grond van de herziene nec-richtlijn moet het Rijk een luchtkwaliteitsplan opstellen. Dit luchtkwaliteitsplan (voorzien voor 2018) wordt de inzet van het Rijk om de luchtkwaliteit verder te verbeteren en zal maatregelen bevatten om aan de emissieplafonds te voldoen. Deze emissiereducerende maatregelen dragen bij aan een verlaging van de achtergrondconcentraties. Daarnaast blijft het Rijk zich in Europa inzetten voor verdergaand bronbeleid. Ook een programma zoals Slimme en Gezonde Stad kan een rol spelen. In deze toelichting is deze blijvende verantwoordelijkheid benadrukt. Hierover zullen nadere bestuurlijke afspraken gemaakt worden.

Vanuit verschillende decentrale overheden is aangegeven dat de regeling voor de plandrempel bij het Actieplan geluid te rigide is.

Er was sprake van een onbewuste aanscherping. De regeling is nu weer in overeenstemming met die onder het voormalige Besluit geluid milieubeheer.

18.3.5 Hoofdstuk 5: Omgevingsplannen

Eerbiedigende werking

Onder meer het IPO heeft gevraagd om de regeling van de eerbiedigende werking te verduidelijken. Opgemerkt werd dat er geen actieve saneringsplicht is, maar dat er kennelijk toch een moment kan komen waarop een instructieregel moet worden toegepast. Gevraagd werd wat onder 'rechtmatig' moet worden verstaan. Verder werd verduidelijking gevraagd voor onderwerpen waar de regeling niet voorziet in eerbiedigende werking, zoals bij externe veiligheid en luchtkwaliteit. Gevraagd werd hoe voor die onderwerpen wordt verzekerd dat gemeenten de omgevingsplannen in overeenstemming brengen met de instructieregels. De Gasunie meende dat uitzonderingen op eerbiedigende werking voor de onderwerpen externe veiligheid zou leiden tot saneringssituaties. TenneT concludeerde dat voor geluid door transformatiestations geen eerbiedigende werking geldt en zag dat als een risico.

Naar aanleiding van deze opmerkingen zijn relevante artikelen aangepast en is de toelichting verduidelijkt.

De eerbiedigende werking geldt alleen voor activiteiten die rechtmatig aanwezig zijn. Activiteiten die in strijd zijn met het geldende omgevingsplan en waarvoor geen omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is verleend – en die dus illegaal aanwezig zijn – zijn uitgesloten van de eerbiedigende werking. Een illegaal aanwezige activiteit kan daarom niet alsnog met een wijziging van het omgevingsplan worden toegelaten als een instructieregel de activiteit op die locatie niet toelaat. Hierbij gaat het erom, zoals in het artikel is aangegeven, of een activiteit op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die betrekking heeft op regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet, rechtmatig aanwezig is. Niet relevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid in het kader van dit artikel is dus bijvoorbeeld of een vergunning voor het bouwen is verleend, of dat voldaan is aan de algemene regels over milieubelastende activiteiten. Vanzelfsprekend moet daaraan ook voldaan worden, maar voor de toepassing van de eerbiedigende werking uit dit artikel is het niet relevant.

Het omgevingsplan en de hier bedoelde omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit omvatten op grond van het in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen overgangsrecht die besluiten die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijk zijn geworden en die in het overgangsrecht worden aangemerkt als (onderdeel van) het omgevingsplan of die worden aangemerkt als omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, de nieuwe naam die het genoemde wetsvoorstel beoogt te geven aan de afwijkactiviteit.

De instructieregels waarop eerbiedigende werking van toepassing is, moeten wel worden toegepast als in een omgevingsplan de regel(s) als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet, gewijzigd worden en daarmee de functie of de bouw- of gebruiksmogelijkheden op een locatie gewijzigd wordt ten opzichte van de juridische situatie op het tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende instructieregel. Een dergelijke (partiële) herziening van het omgevingsplan vindt dan plaats binnen de grenzen die de toepasselijke instructieregels daaraan stellen.

In de artikelsgewijze toelichting is nader verduidelijkt voor welke onderwerpen de eerbiedigende werking wel of niet geldt en waarom daarvoor is gekozen. Voor bijvoorbeeld externe veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, trillingen en geur is er in beginsel geen sprake van eerbiedigende werking. Dat betekent echter niet zonder meer dat de instructieregels over die onderwerpen direct een aanpassing van het omgevingsplan vereisen. De verhouding tussen die instructieregels en de bestaande rechtssituatie zal in het overgangsrecht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet geregeld worden. Daarmee kan in een meer genuanceerd overgangsrechtelijk regime worden voorzien. Uit het overgangsrecht zal dan blijken hoe voor die onderwerpen in samenhang wordt omgegaan met – op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit – bestaande situaties.

De Raad voor de Rechtspraak vraagt zich af of voldoende rekening is gehouden met de behoefte om rechtmatige ongewenste situaties weg te bestemmen en verzoekt hier in de nota van toelichting op in te gaan. De Brabantse Milieufederatie wijst erop dat eerbiedigende werking het bereiken van een goede omgevingskwaliteit kan belemmeren.

De toelichting is naar aanleiding van deze opmerkingen verduidelijkt. Gemeenten behouden de vrijheid om – binnen de kaders van de instructieregels – het omgevingsplan te wijzigen. Eerbiedigende werking heeft dus niet tot gevolg dat bestaande rechtmatige activiteiten altijd geëerbiedigd moeten worden en voortgezet mogen worden.

Rampenbestrijding

Dit besluit verlangt van gemeenten om in brede zin rekening te houden met het voorkomen van rampen, branden en crises. Dit is een bredere opdracht dan die onder het voormalige recht gold. Hiervoor bestaat bij medeoverheden en bij de veiligheidsregio's veel steun. Bij Brandweer Nederland en bij diverse veiligheidsregio's leefde wel de zorg dat zij ondanks deze instructieregel toch niet op tijd betrokken zullen worden bij de planvorming. Zij vroegen in dit kader om een adviesverplichting.

Het niet betrekken van de experts bij de planvorming is vanzelfsprekend een ongewenste situatie, maar de regering vindt een adviesverplichting hiervoor niet de goede oplossing. In plaats daarvan is in overleg met de veiligheidsregio's de volgende lijn afgesproken. De instructieregel in dit besluit (artikel 5.2) is aangepast en er wordt duidelijker verwezen naar de taakomschrijving van de veiligheidsregio's uit de Wet Veiligheidsregio's. Tegelijkertijd zal worden voorgesteld die wet aan te passen via de Invoeringswet Omgevingswet, waardoor het beleidsplan van de veiligheidsregio's concrete invulling gaat geven aan de adviesrol van de veiligheidsregio op de gemeentelijke omgevingsplannen. In deze toelichting is dit verduidelijkt.

Verschillende gemeente, provincies, veiligheidsregio en VNO-NCW vroegen hoe moet worden omgegaan met het in brede zin rekening te houden met het voorkomen van rampen, branden en crises. Deze regel werd te open geacht, maar volgens sommigen juist teveel ingevuld.

Deze regel is een verdere invulling van de wettelijke opdracht van artikel 4.2 tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en vormt een samenbundeling van verplichtingen uit voormalig recht, zoals het vereiste van een goede ruimtelijke ordening en het meenemen bij het groepsrisico van de zelfredzaamheid. In deze toelichting is de regel verder verduidelijkt.

Externe veiligheid: beleidsvernieuwing

Vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en bedrijfsleven, waaronder het IPO, de VNG, VNO-NCW en MKB NL, hebben vragen gesteld bij en over de voorgestelde beleidsvernieuwing. Gemeenten, provincies en bedrijfsleven stelden dat de consequenties van de beleidsvernieuwing voor de activiteiten met externe veiligheidsrisico's zonder vaste afstanden en de daarmee samenhangende nieuwe aandachtsgebieden nog niet geheel is te overzien. Zij vonden dat aan de invulling van het groepsrisico, dat nu met aandachtsgebieden gaat werken, meer richting gegeven moet worden. De aandachtsgebieden zouden volgens gemeenten een te groot beslag leggen op de binnenstedelijke ontwikkelingsruimte, terwijl volgens provincies juist effectiever ruimtegebruik mogelijk zou zijn, waardoor er juist meer bebouwing kan komen nabij risicovolle activiteiten.

Uiteraard is het van belang dat de consequenties van het nieuwe beleid helder zijn en dat de binnenstedelijke ontwikkelingsruimte niet kleiner wordt. Ook de bestuurlijke lasten die met de implementatie gemoeid zijn dienen zo klein mogelijk te blijven en saneringssituaties moeten worden voorkomen. De consequenties van het beleid en de vragen die daarmee in verband staan worden in het rapport 'Modernisering Omgevingsveiligheid in de praktijk', versie 2.2 van 6 februari 2017 voor een groot deel al verduidelijkt. Het rapport is gepubliceerd op www.relevant.nl. In het rapport is onder meer een toelichting gegeven op de berekening van de aandachtsgebieden. Daarnaast blijkt uit het rapport dat de aandachtsgebieden kleiner worden of zijn gelijk aan het huidige invloedsgebied en leiden daarom niet tot grote consequenties. In dit verband is ook van belang dat de vestigingsmogelijkheden voor zeer kwetsbare gebouwen binnen een aandachtsgebied zijn versoepeld, zoals hieronder is toegelicht. In samenwerking met de uitvoeringsdiensten zal de regering ervoor zorgen dat een belangrijk deel van de aandachtsgebieden bij inwerkingtreding van de Omgevingswet op kaarten beschikbaar is, zodat de invoering niet leidt tot hogere invoeringslasten.

Met vertegenwoordigers van de gemeenten, provincies en bedrijfsleven is over de resterende onduidelijkheden gesproken. Dit heeft geleid tot steun voor de inhoud. Bij de verdere afronding zijn deze partijen betrokken.

Ook stelt het RIVM in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu een technisch handboek op voor decentrale overheden dat het lokale afwegingsproces kan ondersteunen. Vertegenwoordigers van decentrale overheden hebben input kunnen leveren voor de inhoud van de eerste versie van het handboek. In het handboek zullen onder meer handvatten gegeven worden voor een goede invulling aan een bevolkingsdichtheidbeleid in de omgeving van een activiteit met gevaarlijke stoffen. Daarmee meent het regering dat bestuursorganen en bedrijfsleven goed uit de voeten kunnen met de nieuwe regels.

Externe veiligheid: aandachtsgebieden

Veel consultatiereacties gingen over de aandachtsgebieden die onderdeel uitmaken van de beleidsvernieuwing. Enkele partijen, waaronder vertegenwoordigers van bedrijfsleven en provincies, vonden de criteria die zijn gesteld voor de bepaling van de gifwolkaandachtsgebieden onduidelijk en onvoldoende doordacht. Bovendien sloten deze criteria volgens hen niet aan bij artikel 5.2 van dit besluit dat uitgaat van de mogelijkheden om zich in veiligheid te brengen. Verder vreesden verschillende partijen, zoals de VNG, enkele individuele gemeenten en omgevingsdiensten, dat de omvang van deze gebieden de vestiging van (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties in stedelijke gebieden onmogelijk zou maken. ProRail vreesde als gevolg hiervan voor beperkingen van haar vervoersmogelijkheden.

Het RIVM en het IPO hadden vragen bij de criteria voor de bepaling van de omvang van de gifwolkaandachtsgebieden die afwijken van de criteria bij brand- en explosieaandachtsgebieden.

Verder hebben partijen zoals IPO, enkele individuele gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, Brandweer Nederland en het RIVM vragen gesteld bij de afwijkende criteria voor de bepaling van de omvang van de brandaandachtsgebieden voor aardgasleidingen.

Onder de Omgevingswet blijft bij binnenstedelijke (her)ontwikkeling ook mogelijk als er externe veiligheidsrisico's aanwezig zijn. Dit is ook nu het geval. Het doel van aandachtsgebieden is om te weten wanneer personen binnen beschermd zijn tegen een ongeval. De belangrijkste verbetering is dat de aandachtsgebieden direct duidelijk maken dat externe veiligheid bij die (her)ontwikkeling moet worden betrokken. Dit leidt tot betere ontwerpen waardoor wordt voorkomen dat achteraf nog dure en minder effectieve maatregelen getroffen moeten worden.

Voor brand en explosies worden de aandachtsgebieden begrensd door de afstand waarbij binnenshuis geen dodelijke slachtoffers meer vallen. Het criterium voor een gifwolkaandachtsgebied week daarvan af. Voor het berekenen van de gifwolkaandachtsgebieden werd uitgegaan van de drempel van de kans van overlijden van ten hoogste 10% van de personen in een gebouw door blootstelling aan een toxische stof van ten hoogste 30 minuten. Dit verschil leidde tot vragen in de consultatie. In dit besluit is het criterium gewijzigd ten opzichte van de consultatieversie, zodat de grens voor het gifwolkaandachtsgebied ook komt te liggen waar binnenshuis geen dodelijke slachtoffers vallen. Voor de invulling daarvan is gekozen voor de levensbedreigende waarde (LBW) omdat de veiligheidsregio's de LBW al gebruiken bij ongewone voorvallen met toxische stoffen. Een bijkomend voordeel is dat voor veel gebruikte stoffen een (internationaal) wetenschappelijk vastgestelde LBW beschikbaar is. Het RIVM heeft ruim 300 stoffen gevalideerd die in de industrie veel worden toegepast. Naast dat deze waarde aansluit bij het optreden van de hulpverlening, sluit de LBW ook aan op het handelingsperspectief van de burger om zich in veiligheid te brengen.

Ongevalscenario's worden bij bedrijven alleen meegenomen als de kans van optreden groter is dan één op de honderd miljoen per jaar. Voor de afbakening van het gebied wordt dan het scenario gekozen met de grootste afstand. Het kan zijn dat meerdere scenario's voor brand, explosie en of gifwolk aan dit kanscriterium voldoen. Voor de afweging van eventuele maatregelen worden dan alle scenario's die voldoen aan het kanscriterium betrokken.

Voor giftige stoffen wordt de kans op een ongeval zo klein mogelijk gehouden door de aanpak bij de risicobron en vergunningverlening. Het aantal bedrijven dat met zeer giftige stoffen werkt, is beperkt. In de gevallen waarbij zeer giftige stoffen bij een ongeval kunnen vrijkomen, kan het getroffen gebied sterk variëren, afhankelijk van de weersomstandigheden. De verwachte effecten van het ongeval zijn het grootst dichtbij de risicobron. Omdat de effecten met de afstand afnemen, is het gifwolkaandachtsgebied waar ruimtelijke maatregelen moeten worden overwogen beperkt tot het risicorelevante gebied.

Voor het vervoer gevaarlijke stoffen over het basisnet zijn uit een oogpunt van eenvoud standaardaandachtsgebieden gekoppeld aan basisnetroutes die de chemische clusters in Nederland en onze buurlanden verbinden.

Bij het criterium voor de begrenzing van het brandaandachtsgebied voor aardgasleidingen waren in de consultatie veel vragen. De veiligheidsregio's houden aan dat bij een langdurige warmtebelasting van minder dan 10 kW/m^2 geen brand ontstaat aan of in het gebouw en daarmee geen slachtoffers binnenshuis. De lagere warmtebelasting van 3 kW/m^2 die Brandweer Nederland wenst als grens is gericht op bescherming van personen buiten gebouwen. Bij de beleidsvernieuwing is gekozen voor de bescherming van personen binnen gebouwen. De aandachtsgebieden zijn immers vooral een instrument om te bepalen of nieuwe (zeer) kwetsbare gebouwen of nieuwe risicobronnen aanvaardbaar zijn in relatie tot bestaande risicobronnen of (zeer) kwetsbare gebouwen.

In de consultatieversie van dit besluit was als criterium voor de begrenzing van het brandaandachtsgebied voor hogedrukaardgasleidingen 35 kW/m^2 opgenomen. Reden voor deze uitzondering ten opzichte van de andere brandaandachtsgebieden was dat door het uitgebreide aardgasleidingennet er veel situaties bestaan waar zeer kwetsbare gebouwen in de buurt van hoge druk aardgasleidingen liggen. Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen mochten bovendien volgens de consultatieversie niet binnen aandachtsgebieden gebouwd worden. Daarnaast zijn de faalkansen van buisleidingen in het algemeen laag en vreesde Gasunie op termijn ook sanering van bestaande situaties. Als gevolg van latere keuzes zijn zeer kwetsbare gebouwen onder voorwaarden toegelaten binnen de aandachtsgebieden. Sanering van bestaande situaties is daardoor minder waarschijnlijk. De grens van 10 kW/m^2 sluit aan bij het brandaandachtsgebied criterium dat ook voor andere risicobronnen geldt. Met deze waarde is er in het hele relevante gebied aandacht voor het nemen van de beschermende maatregelen, ook in het gebied tussen 35 kW/m^2 en 10 kW/m^2. In het technisch handboek dat in opdracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu wordt opgesteld komt aan de orde hoe bepaald kan worden of een maatregel zinvol, haalbaar en betaalbaar is.

Externe veiligheid: indeling kwetsbare gebouwen en locaties; saneringssituaties

Onder meer het IPO, VNO-NCW, MKB NL, enkele individuele gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, Brandweer Nederland, GGD GHOR Nederland, Havenbedrijf Rotterdam, Prorail en Gasunie hebben in de consultatie vragen gesteld over de afbakening van de beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties in bijlage VI van het besluit. Daarnaast gaven meerdere partijen, waaronder IPO, VNG, Havenbedrijf Rotterdam, Velin en Gasunie aan te vrezen voor nieuwe saneringssituaties door de wijziging in categorieën van beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties en de introductie van zeer kwetsbare gebouwen.

Vanwege de consultatiereacties van gemeenten en provincies over de afbakening van de beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties in bijlage VI van het besluit, heeft de regering besloten meer aan te sluiten bij de gebruikte systematiek uit het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Dit houdt in dat de genoemde functies in beginsel beperkt kwetsbaar zijn, tenzij sprake is van gebouwen of locaties waar een groot aantal personen gedurende een groot deel van de dag aanwezig is. Deze omschrijving sluit meer aan bij de bestaande interpretatieruimte dan de gedetailleerde indeling zoals was opgenomen in het ontwerpbesluit.

De nieuwe categorie voor minder zelfredzame personen blijft bestaan. De regels ten aanzien van deze categorie zijn wel versoepeld op verzoek van gemeenten, omgevingsdiensten en provincies. Nieuwe zeer kwetsbare gebouwen kunnen nu ook binnen een aandachtsgebied worden toegelaten. Daarbij geldt als eis dat de in het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen extra bouwmaatregelen of gelijkwaardige omgevingsmaatregelen getroffen moeten worden. Wel heeft het de voorkeur om zeer kwetsbare gebouwen buiten aandachtsgebieden te realiseren.

De regering wil het ontstaan van nieuwe saneringssituaties zoveel mogelijk voorkomen door eerbiediging van bestaande situaties. Dit geldt niet voor situaties waarvan al sprake was van saneringssituaties op basis van bestaand recht. Met het overgangsrecht en de wijziging in indeling van kwetsbare gebouwen en locaties worden nieuwe saneringssituaties zoveel mogelijk voorkomen. Omdat deze categorie voor zeer kwetsbare gebouwen nieuw is, heeft dit geen gevolgen voor bestaande situaties.

Externe veiligheid: groepsrisico

Verschillende partijen zoals IPO, provincie Zuid-Holland en VNG hebben ervoor gepleit om met de bestaande oriëntatiewaarde te kunnen blijven werken en deze zelfs als harde norm op te nemen. Het bedrijfsleven wil echter van het traditionele groepsrisico af als er een alternatief geïntroduceerd wordt.

De regering biedt de mogelijkheid om met de oriëntatiewaarde te blijven werken, bijvoorbeeld bij ruimtelijke verdichting in de omgeving van activiteiten met externe veiligheidsrisico's. In de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.15 is dat ook zo aangegeven. Ter ondersteuning hiervan zal de regering de software die nodig is om het groepsrisico te berekenen de komende jaren behouden.

De regering vindt het onwenselijk om de oriëntatiewaarde als een norm te introduceren. Evenals in de bestaande regelgeving geldt voor het beheersen van het groepsrisico onder de Omgevingswet geen harde norm, maar een opdracht tot nadenken, afwegen en verantwoorden. Het doel van die verantwoording is het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting. De rol van het bevoegd gezag en het beoogde doel zijn ongewijzigd in dit besluit overgenomen. Het vastleggen van een wettelijke norm voor het groepsrisico zou de flexibiliteit van het bestuur beperken bij het kiezen van oplossingen.

Externe veiligheid: verwaarloosbaar klein

In de consultatiereacties is door meerdere individuele gemeenten, provincies en omgevingsdiensten en partijen zoals het IPO, VNO-NCW, MKB NL, de VNCI, het RIVM, het Verbond van Handelaren in Chemische Producten, het Centrum voor Energievraagstukken, het Havenbedrijf Rotterdam, Deltalinqs en Brandweer Nederland, hun zorg geuit over de toepasbaarheid van het criterium 'verwaarloosbaar klein'. Het criterium zou volgens hen vaag en in de praktijk niet goed werkbaar zijn en tot veel discussie met het bevoegd gezag kunnen leiden.

De regels voor de categorie zeer kwetsbare gebouwen zijn zoals eerder vermeld versoepeld. Het heeft de voorkeur om zeer kwetsbare gebouwen buiten aandachtsgebieden te realiseren, maar deze gebouwen kunnen nu ook daarbinnen worden toegelaten. Daarbij geldt als eis dat de extra bouwmaatregelen of gelijkwaardige omgevingsmaatregelen getroffen moeten worden. Verder is het criterium 'verwaarloosbaar kleine kans' vervangen vanwege de vele consultatiereacties. In het artikel is opgenomen dat in ieder geval rekening gehouden wordt met het groepsrisico als maatregelen getroffen worden ter bescherming van personen in die gebouwen en op die locaties of door beperking van het aantal doorgaans aanwezige personen of de tijd dat die daar aanwezig zijn. Daarmee worden de vestigingsmogelijkheden voor zeer kwetsbare gebouwen in aandachtsgebieden onder voorwaarden gewaarborgd. Daarnaast moet de gemeente maatregelen afwegen in het gebied tussen de risicobron en het zeer kwetsbare gebouw. Denk aan stedenbouwkundige maatregelen, vlucht- en schuilmogelijkheden afgestemd op de mindere zelfredzaamheid van de mensen in het gebouw of maatregelen op het gebied van voorlichting en alarmering. De gemaakte afweging moet blijken uit het omgevingsplan.

Geluid

De regels voor geluid van weg- en spoorverkeer en industrieterreinen worden gesteld via het aanvullingspoor geluid. Het voorstel voor de Aanvullingswet geluid Omgevingswet zal in de loop van 2017 aan het parlement worden aangeboden. Het Aanvullingsbesluit geluid zal in de loop van 2017 ter toetsing en consultatie worden voorgelegd en daarna aan beide Kamers worden aangeboden. Voorliggend besluit stelt alleen regels aan geluid van activiteiten van bedrijven buiten industrieterreinen. In de consultatie bestond hierover soms verwarring.

De VNG, Koninklijke Horeca Nederland, de Nederlandse Vereniging van Varkensboeren, de Nederlandse Melkveehouders Vakbond en de FME, de ondernemersorganisatie voor de technologische industrie hebben reacties gegeven op de instructieregels voor geluid. Vooral het bedrijfsleven was van mening dat de keuze om de hoogte van de normstelling van de geluidbelasting van gevoelige gebouwen op te dragen aan gemeentebesturen, het *level playing field* in gevaar brengt. Dit zou bovendien leiden tot rechtsonzekerheid.

De regering heeft gekozen om de effectgerichte normen stelselmatig vorm te geven als instructieregels over het omgevingsplan. Deze systeemkeuze wordt in de consultatie breed gedeeld. Bij keuzes over functietoedeling van bijvoorbeeld geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties wordt zo beter rekening gehouden met de nadelige gevolgen die bestaande bedrijven kunnen veroorzaken. Bij de toedeling van bedrijfsfuncties wordt beter rekening gehouden met de gevolgen voor de omgeving. Gemeenten kunnen gebiedsgericht sturen en bijvoorbeeld onderscheid maken naar type gebied (zoals stille woonwijk, bedrijventerrein, horecaconcentratiegebied). Ook kunnen ze de gebruiksruimte voor geluid planmatig verdelen. De regering ziet daarbij geen rechtsonzekerheid ontstaan, omdat de lokale regels kenbaar zijn via het omgevingsplan en open staan voor zienswijzen en beroep.

De genoemde brancheorganisaties hebben ook reacties gegeven over specifieke regels die in het Activiteitenbesluit milieubeheer waren opgenomen, maar in dit besluit niet terugkeren. Daarnaast waren er verzoeken van vooral decentrale overheden om bepaalde regelingen te kunnen opnemen in het omgevingsplan, bijvoorbeeld voor laagfrequent geluid en onversterkt menselijk stemgeluid.

Omdat de gemeenten de geluidbelasting regelen in het omgevingsplan is het onder het nieuwe stelsel aan de gemeenten om te voorzien in specifieke regels voor bijzondere gevallen waar de standaardwaarden niet of minder toepasselijk zijn. In de toelichting is nader ingegaan op de wijze waarop de gemeenten de instructieregels kunnen benutten voor het bieden van dergelijk maatwerk. Voor twee regelingen is naar aanleiding van de consultatie ruimte geboden in dit besluit. De regeling voor festiviteiten (bekend als 12-dagenregeling) is weer opgenomen en er is een mogelijkheid toegevoegd waarmee gemeenten de cumulatie van geluid op bedrijventerreinen beter kunnen beheersen.

Decentrale overheden, milieuorganisaties en GGD GHOR Nederland hebben reacties gegeven over de bescherming van tijdelijke geluidgevoelige en gebouwen.

Ook de motie-Çegerek[230] en de motie-Ronnes/Van Veldhoven[231] verzochten de regering om extra aandacht voor dit onderwerp. Naar aanleiding van de motie-Çegerek is nu bepaald dat ook rekening gehouden moet worden met de belasting van geur en trillingen op tijdelijke gebouwen en locaties en dat die belasting aanvaardbaar moet zijn. De motie-Ronnes/Van Veldhoven vroeg de regering om in overleg met de VNG de gemeenten ertoe te zetten dat uit oogpunt van gezondheid en welbevinden grenzen worden gesteld aan de maximale periode dat omgevingsvergunningen tijdelijk zijn vergund. Deze motie wordt uitgevoerd in het kader van het implementatieprogramma.

Diverse partijen wezen erop dat de wijzigingen van de waarden voor het piekgeluid geen gelijkwaardig beschermingsniveau zou bieden.

De regering heeft ervoor gekozen een al voorgenomen wijziging samen te laten vallen met de stelselherziening. Het parlement is hierover op zijn verzoek nader geïnformeerd en daarnaar wordt kortheidshalve verwezen.[232]

Het IPO wees erop dat het begrip 'bedrijfsmatige activiteit' en de wijze waarop dat toegepast werd onvoldoende omlijnd was.

Het begrip is geschrapt en vervangen door de combinatie 'activiteiten, anders dan het wonen'. De wijze waarop meerdere activiteiten die elkaar ondersteunen geadresseerd worden is afgestemd op het Besluit activiteiten leefomgeving. Ook is in de toelichting verduidelijkt op welke activiteiten de instructieregels wel en niet zien. De regels zien bijvoorbeeld niet op (tijdelijke) activiteiten waarvan de locatie niet wordt toegedeeld in het omgevingsplan.

De VNG en individuele gemeenten vroegen om meer duidelijkheid over de wijze waarop gemeenten kunnen omgaan met cumulatie.

De toelichting op het gebied van cumulatie is in afstemming met de VNG aangescherpt.

Voormalige bedrijfswoningen

Met de regeling voor voormalige bedrijfswoningen kan bijvoorbeeld een gepensioneerde boer blijven wonen in zijn woning, omdat die in het omgevingsplan wordt uitgezonderd van de bescherming tegen geur, geluid en trillingen door het bedrijf. De reikwijdte van de regeling is vergroot zoals beschreven in paragraaf 2.3.8, zodat niet alleen bedrijfswoningen in aanmerking komen die een functionele binding hadden met een agrarisch bedrijf, maar ook met andere typen bedrijven, zoals bedrijfswoningen op een bedrijventerrein.

Volgens het LTO zou de regeling voor voormalige bedrijfswoningen op meer hinderaspecten betrekking moeten hebben, namelijk ook op luchtkwaliteit en externe veiligheid. Daarbij stelde LTO ook voor om de plattelandsregeling niet als uitzondering, maar als hoofdregel op te nemen.

Dit voorstel heeft de regering niet overgenomen. Het stuit op Europeesrechtelijke bezwaren, vooral voor luchtkwaliteit. Ook kan sprake zijn van dusdanige veiligheidsrisico's dat hiervoor geen uitzondering gecreëerd kan worden. Bij de vaststelling van het omgevingsplan zal steeds een belangenafweging gemaakt moeten worden, voordat tot het 'aanzetten' van de uitzondering overgegaan kan worden. Elke situatie is anders en vereist een locatiespecifieke afweging. In alle gevallen moet worden voldaan aan de overstijgende norm van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Om die reden is het niet wenselijk om een uitzondering die een belangenafweging vereist als vanzelfsprekend toe te passen.

Mede naar aanleiding van reacties van de VNG en Stichting Natuur&Milieu is de regeling nader bezien en is de toelichting uitgebreid, vooral als het gaat om (voormalige) functionele binding. Ook is beter toegelicht hoe de regeling zich verhoudt tot het zogenoemde 'mengpaneel'.

Geurhinder veehouderijen

Diverse partijen wezen op de toen net afgesloten evaluatie van de geurnormen van veehouderij door een bestuurlijke werkgroep onder leiding van de heer Verdaas.[233] De werkgroep Max 5 odeur deed voorstellen voor aanscherping van de normstelling.

[230] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 74.
[231] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 81.
[232] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 43 (vraag 27) en nr. 93.
[233] *Kamerstukken II* 2016/17, 29 383, nr. 282.

Omdat de politieke conclusies over het ontvangen advies niet getrokken konden worden voordat dit besluit inhoudelijk was afgerond, is daar in dit besluit geen rekening mee gehouden. De geurnormering is daarom beleidsneutraal overgenomen uit de Wet geurhinder en veehouderij. Als nadere besluitvorming over de uitkomsten van de evaluatie daartoe aanleiding geeft, kan dit besluit via een later wijzigingsbesluit gewijzigd worden.

Enkele provincies konden zich niet vinden in de keuze om alleen nog de meest gevoelige functies bouwwerken en locaties aan te merken en het over te laten aan de gemeenten of zij andere bouwwerken en locaties als geurgevoelig aanmerken. De Nederlandse Vakbond Varkenshouders vond het onwenselijk dat gemeenten in het omgevingsplan andere geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties kunnen aanwijzen.

De belangrijkste reden voor deze keuze is dat de definitie van geurgevoelig object in de Wet geurhinder en veehouderij per concreet geval interpretatie vergt en daardoor onvoldoende eenduidig is en soms aan lokale oplossingen in de weg staat. Een andere reden is de wens tot harmonisatie met de begrippen voor andere soorten gevoelige functies (vooral geluid). In de toelichting is beklemtoond dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor het beschermen van andere bouwwerken en locaties dan de selectie die valt onder het basisbeschermingsniveau dat het Rijk biedt. In dit besluit is verduidelijkt dat alleen bouwwerken of locaties waar hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen aangemerkt kunnen worden als geurgevoelig, wat de vrees van de Nederlandse Vakbond Varkenshouders wegneemt.

Archeologisch erfgoed

LTO, Neprom, Cascade en A=M Adviespraktijk hebben opmerkingen gemaakt over dit onderwerp. Een aantal partijen was van mening dat de wijze waarop het amendement-Ronnes[234] is verwerkt niet zal leiden tot de vermindering van onderzoekslasten bij initiatiefnemers. Ook werd gevraagd om een bindende handreiking voor het opstellen van gemeentelijke archeologische verwachtingskaarten.

In het omgevingsplan moet een toereikend beschermingsregime voor archeologie worden opgenomen, onder meer op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen. Dit besluit bevat hiertoe een instructieregel die ziet op de bescherming van cultureel erfgoed. Een gemeente kan daartoe in het omgevingsplan een vergunningstelsel opnemen, net als voorheen in het bestemmingsplan. Ook kan aan de instructieregel worden voldaan door in het omgevingsplan voor te schrijven dat bij de aanvraag om een omgevingsvergunning een archeologisch rapport moet worden overlegd. De initiatiefnemer kan dan worden verplicht om voordat hij zijn project uitvoert, onderzoek te doen naar de aanwezigheid van archeologisch monumenten. Bij de formulering van de instructieregel is invulling gegeven aan het amendement-Ronnes. Alleen als een initiatiefnemer op een terrein met aantoonbaar te verwachten of bekende waarden wil ontwikkelen, heeft hij een onderzoeksplicht. Dit beperkt de kosten voor initiatiefnemers. Door het gebruik van de term ‘aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten’ is nu duidelijker gemaakt dat de verwachtingskaarten die hieraan ten grondslag liggen, voldoende moeten zijn onderbouwd. Hiermee wordt voorkomen dat gemeenten onnodig een claim aanbrengen op het gebruik van de ruimte. De gemeenten doen het voorwerk en geven aan waar met archeologie rekening gehouden moet worden. Dit is een getrapt systeem waarmee onnodig onderzoek wordt vermeden. In deze toelichting is dit nader beschreven.

De regering acht het van belang om te komen tot goede archeologische kaarten, waarmee onderzoekslasten voor de initiatiefnemers zoveel mogelijk worden beperkt. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft met de Verbeteracties Archeologie al diverse acties ondernomen om te komen tot betere kaarten. Zo is een methodiek ontwikkeld om op een goede manier bestaande verstoringen in kaart te brengen, zodat noch de gemeente, noch de initiatiefnemer daar nog onderzoek hoeft te doen. Ook wordt samen met de gemeenten en andere partijen gekeken naar de uniformering van gemeentelijke verwachtingskaarten, zodat verkennend onderzoek gerichter kan en kostbare, tijdrovende opgravingen worden voorkomen. Het effect van dit alles moet de komende jaren blijken, maar de regering vertrouwt erop dat dit tot het gewenste resultaat zal leiden.

Naar aanleiding van vragen en opmerkingen van een aantal gemeenten, waaronder de gemeenten Ede en Barneveld, is deze toelichting nog eens doorgelicht op het gebruik van begrippen op het terrein van het cultureel erfgoed en is verduidelijkt hoe de verhouding met de Erfgoedwet is.

Hoogspanningsnet

Het Rijk regelt alleen voor de 220 kV- en 380 kV-onderdelen van het landelijk hoogspanningsnet

[234] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 162.

wettelijk dat deze in omgevingsplannen moeten worden verankerd, gelet op het nationale belang van betrouwbare elektriciteitslevering. TenneT heeft verzocht om dit uit te breiden tot het gehele landelijke hoogspanningsnet, inclusief de onderdelen met een spanningsniveau van 110 kV en 150 kV.

Het kabinet zal aan de hand van de in december 2016 verschenen Energieagenda onderzoeken of de gevraagde uitbreiding van de bescherming van het landelijk hoogspanningsnet wenselijk en haalbaar is. Mocht dit het geval zijn, dan kan het Besluit kwaliteit leefomgeving in de toekomst gewijzigd worden.

Routenetwerken

Met het amendement-Van Veldhoven/Ronnes[235] was de definitie van 'infrastructuur' in de Omgevingswet al verduidelijkt. Ook recreatieve infrastructuur valt hierdoor expliciet onder de doelen van de wet. Dit betekent dat gemeenten, provincies en waterschappen rekening moeten houden met deze belangen bij het opstellen van omgevingsplannen, omgevingsvisies en verordeningen.

De Stichting Wandelnet, Waterreactie Nederland en de Fietsersbond waren van mening dat het voor een zorgvuldige afweging van het belang van wandelaars, fietsers en vaarrecreanten nodig is om ook instructieregels op te nemen. Dit zou ervoor moeten zorgen dat het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een besluit alle formele en informele wandel- en fietsroutes en alle (recreatieve) vaarroutes betrekt. Daarbij zou verplicht advies gevraagd moeten worden aan de routenetwerkbeheerder. Ten slotte zou bij aantasting van bestaande wandel- of fietspaden of vaarwegen gezorgd moeten worden voor het in stand houden van het netwerk van de infrastructuur.

De regering heeft het belang van een goede recreatieve infrastructuur als één van de belangen die moet worden meegewogen in de fysieke leefomgeving steeds onderschreven. Naar aanleiding van het kamerdebat over de AMvB's bij de Omgevingswet is de motie-Ronnes c.s.[236] over de borging van recreatieve wandel- en fietsroutes aangenomen. De regering zal in het kader van het Invoeringsbesluit Omgevingswet terugkomen op deze motie.[237] Voor de routenetwerken wordt ter uitvoering van de eerdere motie van Albert de Vries c.s.[238] in het kader van de nieuwe nationale omgevingsvisie bezien welke (nadere) afspraken nodig zijn om de recreatieve fiets-, wandel- en vaarnetwerken in stand te houden en hoe deze afspraken doorwerken in provinciale en gemeentelijke omgevingsvisies. Dit komt ook tegemoet aan de inbreng van de genoemde partijen met betrekking tot wandel- en fietsroutes.

Over het Basis Recreatietoervaart Netwerk zijn op 16 november 2016 bestuurlijke afspraken gemaakt tussen het Rijk en de provincies, waarin onder andere is opgenomen dat het netwerk in stand gehouden wordt, en dat zoveel mogelijk nog bestaande knelpunten weggewerkt worden. In de Basisvisie Recreatietoervaart Nederland (die onderdeel uitmaakt van het convenant), staat het bestaande recreatievaartnetwerk gedetailleerd beschreven, evenals de geïdentificeerde knelpunten die nog worden opgelost. De gemaakte bestuurlijke afspraken geven een goede borging van het belang om het bestaande recreatievaart routenetwerk te behouden.

Toegankelijkheid openbare buitenruimte

Dit besluit bepaalt dat in omgevingsplannen, projectbesluiten en omgevingsverordeningen rekening gehouden moet worden met de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking.

Ieder(in) heeft mede namens de Nederlandse Woonbond en VACpunt Wonen gevraagd om een definitie voor toegankelijkheid op te nemen, omdat in het dagelijks leven verschillende betekenissen aan dit begrip worden toegekend. Ook is een suggestie gedaan voor meer ambitie bij de regels voor het omgevingsplan. Tot slot werd om een verwijzing naar in de praktijk gangbare standaarden gevraagd.

De regering acht een definitie als door Ieder(in) voorgesteld te beperkend ten aanzien van de door het VN-Gehandicaptenverdrag beschermde belangen. Zowel de begrippen 'toegankelijkheid' als 'buitenruimte' moeten ruim worden opgevat. Het gaat om de toegankelijkheid voor iedereen en om alle openbare buitenruimte. Dit is in deze toelichting verder verduidelijkt.

De suggestie van Ieder(in) c.s. om in het artikel met betrekking tot toegankelijkheid en het omgevings-

[235] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 104.
[236] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 67.
[237] Dit is bij brief van 20 maart 2017 aan de Tweede Kamer bericht, *Kamerstukken II* 2016/17, 29 893, nr. 211.
[238] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 127.

plan het woord ‘bevorderen’ toe te voegen is overgenomen. Dit doet beter recht aan het amendement over toegankelijkheid, dat bij de behandeling van de Omgevingswet is aangenomen.

Verder is de suggestie overgenomen om een verwijzing op te nemen naar de ‘Integrale toegankelijkheidsstandaard’ (ITS) voor zover die gaat over de openbare buitenruimte. Dit is evenwel niet als dwingende verwijzing in de regels geschied, maar door dit op te nemen in het algemeen deel van de nota van toelichting bij dit besluit. Hiermee is ook de motie-Çegerek[239] uitgevoerd.

Waterbelangen

De Unie van Waterschappen pleitte ervoor om het wateradvies in het kader van de watertoets doorslaggevend en openbaar te maken.

De watertoets is in dit besluit versterkt ten opzichte van het voormalige recht. De toets is verplicht voor een groter aantal besluiten, namelijk ook voor het projectbesluit en de omgevingsverordening voor zover daarin regels staan die zien op de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop te stellen regels. Ook is de positie van de toets verschoven van een motiveringsverplichting bij de verantwoording van gemaakte keuzes naar een inhoudelijk belang dat stuurt op de voorkant van het planproces. Waterbeheerders moeten worden betrokken bij de wijzingen van een omgevingsplan om de gevolgen van een plan voor het beheer van watersystemen te duiden.

De regering heeft uiteraard geen bewaar tegen het openbaar maken van de opvattingen van de waterbeheerder. De deskundigheid van de waterschappen op het terrein van het waterbeheer staat buiten kijf en openbaarheid is een goed uitgangspunt van goed openbaar bestuur. Daarentegen vindt de regering de suggestie om de opvattingen van de waterbeheerder doorslaggevend te laten zijn, onverenigbaar met de balans in het stelsel en ook staatsrechtelijk onjuist. Het waterschap is een functioneel bestuursorgaan. Het brengt deskundigheid in op gebied van water. Het is aan het bevoegd gezag om het waterbelang expliciet te wegen, naast alle andere belangen, en zo te komen tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De watertoets biedt de waterbeheerder de mogelijkheid aandacht te vragen voor waterveiligheid en voor het voorkomen van wateroverlast in het kader van waterrobuust bouwen. De Unie van Waterschappen vroeg daarnaast om een specifieke instructieregel voor dit belang.

De regering ziet het belang dat bestuursorganen bewust omgaan met de gevolgen van klimaatverandering, maar vindt het op dit moment onnodig om inhoudelijke eisen te stellen aan het omgevingsplan voor waterrobuust bouwen. Het nieuwe stelsel biedt al mogelijkheden om te sturen op een goede locatiekeuze en inrichting van de gronden. De gemeenten krijgen ruime mogelijkheden om via het omgevingsplan regels te stellen en voorwaarden te verbinden aan plannen met het oog op klimaatadaptatie. Ze kunnen bijvoorbeeld de hoogteligging van begane grondvloeren of kruipruimten voorschrijven, zodat bij zware regenval de kans op onderlopen van woningen beperkt is. Ook kunnen zij beperkingen stellen aan de verharding van voor- en achtertuinen om bij zware regenval het riool niet te overbelasten. De provincie kan de rol pakken van gebiedsgerichte coördinator water.

Bestuurlijk is al afgesproken de watertoets ook op omgevingsvisies uit te voeren. In het Deltaprogramma is bovendien voorzien in een gezamenlijke aanpak van ruimtelijke adaptatie. Die omvat onder meer goede voorbeelden en een stimuleringsprogramma.

De Unie van Waterschappen gaf aan dat veel rijksregels over indirecte lozingen niet zijn terugkomen in het ontwerpbesluit. Zij onderschreef dat in lijn met het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’ meer op regionaal en lokaal niveau gereguleerd kan worden, maar zag graag een borging van het belang van de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken én het belang van de oppervlaktewaterkwaliteit.

Om deze belangen te borgen en ter implementatie van artikel 11 van de richtlijn stedelijk afvalwater is een instructieregel opgenomen.

Ontheffing

Het IPO en de Raad voor de rechtspraak hebben ten aanzien van de ontheffingsmogelijkheid van artikel 2.32 die voor een deel van de instructieregels van hoofdstuk 5 van dit besluit is opengezet gevraagd om de reikwijdte ervan op te nemen.

[239] *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 56

De regering acht dit niet nodig en het is bovendien niet mogelijk omdat de reikwijdte al uit artikel 2.32 van de wet blijkt: 'een ontheffing wordt alleen verleend als de uitoefening van de taak of bevoegdheid waarvoor ontheffing wordt gevraagd onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat wordt gediend met de regel waarvan ontheffing is gevraagd'. Wel is dit nader verduidelijkt in deze toelichting (paragraaf 8.3).

In reactie op de inbreng van het IPO wordt wel voorgesteld via de Invoeringswet Omgevingswet een nieuw derde lid aan artikel 2.32 van de wet toe te voegen. Dat maakt het mogelijk om de bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing van de instructieregels van het Rijk (regels als bedoeld in artikel 2.24, eerste lid, van de wet) toe te delen aan gedeputeerde staten. In reactie op een opmerking van de Raad voor de rechtspraak is in paragraaf 8.3 van deze toelichting beschreven hoe de rechtsbescherming tegen een ontheffingsbesluit of de weigering daarvan werkt.

18.3.6 Hoofdstuk 6: Waterschapsverordeningen

Over dit onderdeel van het ontwerpbesluit zijn geen consultatiereacties ingekomen.

18.3.7 Hoofdstuk 7: Omgevingsverordeningen

Instructieregels Natuurnetwerk Nederland

De Stichting Natuur&Milieu en de Brabantse Milieufederatie vroegen om een versteviging van de verplichtingen voor provincies en om meer rijksbemoeienis. De Stichting Natuur&Milieu gaf daarnaast aan dat de regels voor de Waddenzee beter zouden moeten aansluiten bij het systeem van het natuurnetwerk Nederland.

De provincies waren van mening dat het natuurnetwerk Nederland onder de Omgevingswet een gelijkwaardig beschermingsniveau moet hebben. Zij vonden het vanuit de gedachte van subsidiariteit en decentralisatie niet gepast om met gedetailleerde instructieregels vast te leggen hoe provincies hun afwegingen moeten maken. Het zou de bestuurlijke afwegingsruimte van provincies onnodig beperken, de provinciale uitvoeringspraktijk belemmeren en tot onduidelijkheid voor initiatiefnemers leiden. Het IPO pleitte daarom voor een verdere vereenvoudiging van de instructieregels door alleen nog te sturen op resultaat.

In het ontwerpbesluit waren de instructieregels voor natuur vereenvoudigd ten opzichte van het huidige regime. Het beschermingsniveau werd daarbij niet gewijzigd. Vervolgens heeft verder overleg met het IPO plaatsgevonden over het detailniveau van de instructieregels over het Natuurnetwerk, waarbij ook de reacties van de Stichting Natuur&Milieu en de Brabantse milieufederatie zijn betrokken. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de regels. Voor een uitgebreide beschrijving wordt verwezen naar paragraaf 10.4 van deze toelichting.

18.3.8 Hoofdstuk 8: Omgevingsvergunningen

Beoordelingsregels algemeen

Dit besluit bevat de regels die het bevoegd gezag hanteert bij het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning, het opnemen van voorschriften in een omgevingsvergunning en het wijzigen van voorschriften of intrekken van een omgevingsvergunning.

Over de beoordelingsregels voor andere activiteiten dan de milieubelastende activiteit is een beperkt aantal opmerkingen ontvangen. Deze beoordelingsregels zijn vooral technisch omgezet. Met deze omzetting is uitvoering gegeven aan de motie-Vos c.s.[240]. De opmerkingen zijn aanleiding geweest voor enkele verduidelijkingen in de tekst van dit besluit en deze toelichting.

De Vereniging van Zeeuwse gemeenten stelde voor de mogelijkheid te scheppen om een vergunning voor een tijdelijke afwijkactiviteit in te trekken op inhoudelijke gronden, zoals dat al mogelijk was voor de meeste andere activiteiten. Dit voorstel is overgenomen. Hoewel de Wabo niet in voorzag in intrekken van de 'afwijkvergunning', is de vergunning voor de afwijkactiviteit ook de opvolger van veel lokale vergunningstelsels. Het intrekken van vergunningen voor afwijkactiviteiten op inhoudelijke gronden kan dus soms aan de orde zijn.

[240] *Kamerstukken I* 2015/16, 33 962, M.

Beoordelingsregels millieubelastende activiteit

Het bedrijfsleven en Actal zagen een verzwaring in het feit dat het algemene deel van de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit van toepassing is op alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. In dit algemene deel zou bovendien de tekst van de richtlijn industriële emissies als uitgangspunt zijn genomen met een te strenge uitleg. Er zou flexibiliteit moeten komen bij de toepassing van de beoordelingsregels, zodat ook bij milieubelastende activiteiten die niet onder de werking van de richtlijn vallen de beoordeling in verhouding staat tot de aard van de activiteit en de effecten van die activiteit op de omgeving. Actal heeft verder opmerkingen gemaakt over de verbrede monitoring van bedrijven of ze nog voldoen aan de vergunningvoorschriften en het ter beschikking stellen van deze gegevens aan het bevoegd gezag.

De regering heeft met de formulering van de desbetreffende artikelen geen inhoudelijke wijziging beoogd ten opzichte van het huidige recht. De voorgestelde beoordelingsregels leiden daartoe ook niet naar het oordeel van de regering. Ook onder de voormalige Wabo gold hetzelfde beoordelingskader voor alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid blijft zo'n uniform beoordelingskader nodig. Een bedrijf is immers geen statische activiteit, maar kan door uitbreidingen of wijzigingen een ander type vergunningplichtige milieubelastende activiteit worden.

Bij het opstellen van dit besluit is nauwere aansluiting gezocht bij de tekst van de richtlijn industriële emissies. De bepalingen van de Wabo en het Besluit omgevingsrecht waren door de verschillende opeenvolgende aanpassingen minder samenhangend en overzichtelijk geworden. Uiteraard spelen bij de toepassing van de beoordelingsregels de aard en effecten van de activiteit een rol. De beoordeling van de vergunningaanvraag is net als in het huidige recht een individuele beoordeling, waarbij aan deze specifieke kenmerken recht gedaan kan worden. De beoordelingsregels in dit besluit laten daartoe de ruimte.

Het monitoren of aan de voorschriften van de vergunning wordt voldaan is staande praktijk en een vanzelfsprekende vraag aan vergunninghouders. Voor IPPC-installaties was dit al expliciet bepaald in de huidige regelgeving, voor andere bedrijven volgde dit veelal uit pseudoregelgeving of algemene regels. In dit besluit is dit voor alle bedrijven helder gemaakt. Het besluit biedt daarbij bovendien voldoende flexibiliteit, zodat de voorwaarden in de vergunning weer in verhouding staan tot de aard van de activiteit en de effecten van die activiteit op de omgeving.

In de consultatie hebben het IPO, de VNG, diverse gemeenten en omgevingsdiensten, de Stichting Natuur&Milieu en het brancheorganisaties vragen gesteld over de relatie tussen de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en het omgevingsplan. Onder andere de VNG vond dat het omgevingsplan een belangrijkere rol zou moeten hebben als beoordelingskader voor een (gemeentelijke of provinciale) vergunning voor milieubelastende activiteiten. De VNG stelde daarom voor dat het omgevingsplan 'in acht moet worden genomen' in plaats van 'betrokken bij' de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. Het IPO en bedrijfsleven gaven aan zorgen te hebben over de toepassing van het open begrip 'significante verontreiniging' bij het beoordelingskader voor de milieuvergunning. Het IPO vond dat de provincie voor 'haar' bedrijven een integrale beoordeling moet kunnen maken en het laatste woord moet hebben over activiteiten die milieuverontreiniging veroorzaken. IPO stelde daarom voor dat het college van burgemeester en wethouders alleen een adviesrol zou hebben bij afwijking van het omgevingsplan en geen advies met instemming.

Naar aanleiding van de consultatiereacties is de betekenis van het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten verduidelijkt. In dit besluit is bepaald dat *rekening moet worden gehouden* met het omgevingsplan bij de vraag of sprake is van significante verontreiniging door de milieubelastende activiteit. Dit betekent dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap zal moeten geven van deze regels in het omgevingsplan en in de motivering van de beslissing op de aanvraag duidelijk zal moeten maken op welke wijze deze regels de inhoud van het besluit op dit punt hebben beïnvloed. Het bestuursorgaan benut het omgevingsplan dus als belangrijke bron van informatie voor de concrete invulling van het criterium dat bij een milieubelastende activiteit geen significante verontreiniging mag optreden. Verder is in het Omgevingsbesluit voorzien in een specifieke inperking van het instemmingsrecht bij complexe bedrijven. Zie hierover paragraaf 4.3.4 van de nota van toelichting bij het Omgevingsbesluit.

Het IPO, VNO-NCW en de VNCI hebben in hun consultatiereactie te kennen gegeven bezwaar te hebben tegen het woord 'verzekeren' in artikel 8.7 van dit besluit. De term wordt als te zwaar ervaren, en brengt, zo is de vrees mogelijk hogere lasten met zich mee.

De regering heeft een alternatieve formulering gekozen voor de term ‘verzekeren’. Deze luidt: ‘voor zover een aanvraag betrekking heeft op een milieubelastende activiteit wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als wordt voldaan aan de volgende criteria’. Met deze formulering blijft een nauwe aansluiting bij de richtlijn industriële emissies gewaarborgd.

Decentralisatie ammoniak en veehouderij

Onder de Omgevingswet wordt de regelgeving over ammoniak en veehouderij gedecentraliseerd naar de provincies, die ook belast zijn met de natuurbescherming. Dit besluit regelt vervolgens dat bij vergunningverlening voor de veehouderijen alleen getoetst mag worden aan de gevolgen van ammoniakemissies op voor verzuring gevoelige gebieden als de provincie daarvoor regels heeft gesteld. Dat voorkomt terugkeer van de onduidelijkheid over de wijze van toetsing, zoals die bestond vóór de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) en de daaraan voorafgaande Interimwet ammoniak en veehouderij.

Uit de consultatie bleek dat het bedrijfsleven en de Brabantse milieufederatie aarzelingen hadden bij de decentralisatie van de regelgeving over ammoniak en veehouderij. Men zag onder de Omgevingswet graag een voortzetting van de door het Rijk opgelegde regels in de Wav.

De regering vindt het passend dat de provincies, die verantwoordelijk zijn voor het natuurbeleid, de ruimte krijgen om natuurgebieden aan te wijzen die zij willen beschermen tegen depositie van ammoniak en daarbij beschermingsmaatregelen vast te stellen. Op grond van de Omgevingswet kunnen provincies doelmatig en doeltreffend voorzien in regels daarover. Het kabinet heeft gezamenlijk met IPO aan vertegenwoordigers van de landbouwsector toegelicht hoe het nieuwe stelsel werkt.

18.3.8.1 Hoofdstuk 9: Projectbesluiten

Over de keuze om de instructieregels over omgevingsplannen van overeenkomstige toepassing te verklaren op de projectbesluiten zijn weinig consultatiereacties ontvangen.

De Unie van Waterschappen vond dat de instructieregels voor het beschermen van de primaire waterkeringen ook van toepassing zouden moeten zijn op rijksprojectbesluiten.

Anders dan bij omgevingsplannen en projectbesluiten van provincies en waterschappen is er voor het Rijk geen mogelijkheid om ontheffing te vragen van rijksinstructieregels. Het zou dan bijvoorbeeld onmogelijk worden om in een incidenteel geval een deel van een primaire waterkering te verplaatsen voor de uitvoering van een project in het belendende rijkswater. De belangen achter de instructieregels zijn afdoende geborgd omdat het Rijk zich bij projectbesluiten, gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, conformeert aan het beleid achter de instructieregels.

18.3.8.2 Hoofdstuk 10: Monitoring en informatie

Onder andere de Stichting Natuur&Milieu verzocht beter inzichtelijk te maken hoe het stelsel doorwerkt, gelet op het gegeven dat voor verschillende onderwerpen niet is geregeld hoe de toestand en de ontwikkelingen gemonitord wordt.

Naar aanleiding van deze opmerkingen is in de inleiding op hoofdstuk 13 van deze toelichting de monitoring in een breder kader geplaatst.

De Stichting Natuur&Milieu vroeg verder of er bij de monitoring van het omgevingsstelsel ook gedacht is aan de gevolgen voor landschappen in verband met naleving van het Europese Landschapsverdrag.

De monitoring van de effecten voor landschappen in verband met het Europees Landschapsverdrag is beschouwd bij het opstellen van het ontwerpbesluit. Aan de verplichting tot het volgen van veranderingen in het landschap wordt voldaan door de tweejaarlijkse monitoring van de staat van de natuur en het landschap in de Balans van de Leefomgeving van het Planbureau voor de Leefomgeving. Een andere bron die voorziet in informatie over landschapsveranderingen is het Landschapsobservatorium dat LandschappenNL heeft opgericht. Het monitoren is onderdeel van de verantwoordelijkheid voor het landschap, die bij de provincies en gemeenten ligt. Ook op provinciaal en gemeentelijk niveau vindt gegevensverzameling plaats. Bij deze gegevensverzameling zijn intermediaire organisaties betrokken. Opneming van ‘landschap’ in hoofdstuk 10 van het dit besluit is daarom niet noodzakelijk.

18.3.8.3 Hoofdstuk 12: Slotbepalingen

Diverse partijen hebben gevraagd duidelijkheid te verschaffen over het overgangsrecht, onder meer

vanwege de nieuwe elementen van het omgevingsplan ten opzichte van het voormalige bestemmingsplan.

In het voorgenomen Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden voorzien in overgangsrecht, dat de verhouding regelt tussen de bepalingen van dit besluit en het voorheen geldende recht. Daarbij is het uitgangspunt dat de overgangsregeling zo vormgegeven wordt dat lacunes worden voorkomen, gemeenten en provincies met zo weinig mogelijk bestuurlijke lasten geconfronteerd worden en dat een toename van de belasting van de rechterlijke macht zoveel mogelijk voorkomen wordt.

18.4 Wijzigingen naar aanleiding van de parlementaire behandeling

In de voorgaande paragrafen is bij de verschillende onderwerpen al ingegaan op de relevante moties. In deze paragraaf worden de uitkomsten van de voorhangprocedure bij de Tweede en Eerste Kamer nog een keer kort en overzichtelijk bij elkaar gezet.

Tweede Kamer

Naar aanleiding van de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer zijn zeven moties aangenomen die rechtstreeks betrekking hebben op dit besluit. De motie-Çegerek[241] verzocht de regering in de nota van toelichting aan te geven dat gemeenten bij het toegankelijk maken van de openbare buitenruimte de Integrale toegankelijkheidsstandaard betrekken. De motie-Veldman[242] verzocht de regering te regelen dat bij het stellen van lokale omgevingswaarden een integrale afweging, met daarbij ook de economische effecten, zoals effecten op het vestigingsklimaat, werkgelegenheid en bereikbaarheid, moet worden gemaakt. De motie-Van Veldhoven[243] om natuur- en milieuorganisaties te betrekken bij natuurcompensatie. De motie-Ronnes[244] vroeg de regering om bestaande recreatieve wandel- en fietsroutes ten minste te borgen.

De motie-Ronnes/Van Veldhoven[245] vroeg de regering om in overleg met de VNG de gemeenten ertoe te zetten dat uit oogpunt van gezondheid en welbevinden grenzen worden gesteld aan de maximale periode dat omgevingsvergunningen tijdelijk zijn vergund. De motie-Çegerek[246] verzocht de regering in de toelichting te verhelderen wat het criterium zwaarwegende economische en maatschappelijke belangen inhoudt, en daarbij voldoende aandacht te schenken aan de wens om de afwijking van de grenswaarden van geur en trillingen niet langer te laten duren dan nodig. Een tweede motie-Çegerek[247] verzocht de regering in het Besluit kwaliteit leefomgeving te regelen dat gemeenten ook rekening moeten houden met geluid en trillingen van bedrijfsmatige activiteiten als zij tijdelijke geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties toelaten in het omgevingsplan. Al deze moties worden uitgevoerd. Over de manier waarop de regering deze in dit besluit uitvoert, wordt verwezen naar paragraaf 18.2.

Daarnaast zijn twee moties aangenomen die verzoeken om via de Invoeringswet grondslagen toe te voegen zodat bij AMvB eisen gesteld kunnen worden aan onderzoeken ten behoeve van lokale omgevingswaarden (motie-Veldman/Çegerek[248]) respectievelijk reken- en meetmethoden bij algemene regels in decentrale regelgeving (een tweede motie-Veldman/Çegerek[249]). Naar aanleiding van deze moties omvat het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet wijzigingen van artikel 20.3, respectievelijk artikel 4.1 van de Omgevingswet. Verder is een motie aangenomen over het monitoren van de wijze waarop de decentrale afwegingsruimte in de praktijk wordt benut (motie-Çegerek/Veldman[250]). Deze wordt uitgevoerd door middel van de implementatiemonitor.

In het notaoverleg van december 2016 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu toegezegd een begripsbepaling op te nemen voor aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. In bijlage 1 van dit besluit is een dergelijke begripsbepaling opgenomen. In de artikelsgewijze toelichting bij bijlage I is dat begrip nader toegelicht.

241 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 56.
242 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 57.
243 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 63.
244 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 67.
245 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 81.
246 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 73.
247 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 74.
248 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 58.
249 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 59.
250 *Kamerstukken II* 2016/17, 33 118, nr. 75.

Eerste Kamer

Naar aanleiding van de mondelinge behandeling door de Eerste Kamer is een motie aanvaard die voor dit besluit relevant is. De motie-Teunissen c.s.[251] vroeg de regering een eenduidig toetsingskader te ontwikkelen waarin de grondslagen voor het afwijken van het basisbeschermingsniveau helder worden beschreven. Naar aanleiding van deze motie is de toelichting van dit besluit aangepast (zie paragraaf 8.1.3 van deze toelichting).

Naast de aangenomen motie heeft de minister bij de behandeling door de Eerste Kamer toegezegd om in deze nota van toelichting te verduidelijken dat de natuurcompensatie tijdig moet plaatsvinden en dat dat moet inhouden dat de maatregelen daarvoor geborgd zijn in de besluitvorming. Daarmee is verduidelijkt dat de natuurcompensatie niet al voorafgaand aan de ingreep gerealiseerd moet zijn. Over de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit heeft de minister toegezegd om de term 'verzekeren' niet gebruiken, omdat dit onduidelijkheid gaf en sommigen dat als een verzwaring zagen. Ook dit is verwerkt in het besluit.

Een tweetal andere ingediende moties die betrekking hebben op dit besluit zijn aangehouden. Het betreft de motie-Vos c.s.[252], waarin wordt verzocht om in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgevingswaarden voor broeikasgassen en instructieregels voor energiebesparing en hernieuwbare energie op te nemen, gericht op de uitvoering en realisatie van het klimaatakkoord van Parijs. Daarnaast is de motie-Stienen c.s.[253] aangehouden tot de behandeling van de Invoeringswet. In deze motie werd de regering verzocht de huidige streefwaarden voor luchtkwaliteit in de AMvB's in overeenstemming te brengen met concentraties die veilig zijn voor de gezondheid, en op basis van wetenschappelijke inzichten de streefwaarden te actualiseren en nieuwe streefwaarden toe te voegen.

In de Eerste Kamer is verder de motie-Stienen c.s.[254] over de Nationale Omgevingsvisie aangenomen. In deze 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.

19 Invoering

19.1 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 –

[251] *Kamerstukken I* 2016/17, 33 118, U.
[252] *Kamerstukken I* 2016/17, 33 118, R.
[253] *Kamerstukken I* 2016/17, 33 118, Y.
[254] *Kamerstukken I* 2016/17, 33 118, Z.

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.

19.2 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 onder meer 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 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 de *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.

19.3 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'.

19.4 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[255]. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet en het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd die het DSO een volledige juridische basis geven.

19.5 Overgangsrecht

In deze toelichting is systematisch aangegeven waar dit besluit veranderingen bewerkstelligt ten opzichte van het voorheen bestaande recht. In het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal worden voorzien in overgangsrecht, dat de verhouding regelt tussen de bepalingen van dit besluit en het voorheen geldende recht. Het kabinet heeft zich ten doel gesteld de overgangsregeling voor de genoemde onderwerpen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet zo vorm te geven dat lacunes worden voorkomen, gemeenten en provincies met zo weinig mogelijk bestuurlijke lasten geconfronteerd worden en dat een toename van de belasting van de rechterlijke macht zoveel mogelijk voorkomen wordt.

De gebruikelijke lijn is dat deze AMvB volledig van toepassing is op besluiten die na de inwerkingtreding van de wet in procedure genomen worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de instructieregels voor programma's (hoofdstuk 4 van dit besluit), waterschapsverordeningen (hoofdstuk 6), omgevingsverordeningen (hoofdstuk 7), omgevingsvergunningen (hoofdstuk 8) en projectbesluiten (hoofdstuk 9). De instructieregels voor specifieke taken (hoofdstuk 3) en monitoring (hoofdstuk 10) zijn grotendeels een continuering van het voorheen geldende recht. Naar huidig inzicht is er daarom weinig bijzonder overgangsrecht nodig voor de meeste onderwerpen in dit besluit, behalve voor de instructieregels voor het omgevingsplan (hoofdstuk 5). Daarover kan het navolgende worden vermeld.

Instructieregels voor het omgevingsplan

Bij de vormgeving van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) en dit besluit zijn enkele belangrijke systeemkeuzes gemaakt. Voor diverse milieubelastende activiteiten zal het Bal geen algemene regels

[255] *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 89.

meer stellen. Het betreft onder meer de geluidbelasting door horecabedrijven en de lichthinder door sportaccommodaties. Het reguleren van die activiteiten wordt overgelaten aan de gemeenten. Ook is bij de uitvoeringsregelingen een systematisch onderscheid gemaakt tussen de emissiegerichte normstelling door het Rijk (preventie van emissies door activiteiten of het zoveel mogelijk beperken daarvan) en de immissiegerichte normstelling door het Rijk (normstelling voor bescherming van gevoelige gebouwen of gevoelige locaties). De emissiegerichte normstelling voor bepaalde activiteiten is opgenomen in het Bal, de immissiegerichte normstelling voor externe veiligheid, geluid, trillingen en geur is opgenomen in dit besluit in de vorm van instructieregels over de inhoud van omgevingsplannen. Deze keuze betekent dat immissiegerichte normstelling die voorheen voor bepaalde activiteiten in het Activiteitenbesluit milieubeheer was opgenomen, niet is teruggekeerd als normstelling in het Bal, maar als instructieregels in dit besluit. Zouden er in het overgangsrecht geen nadere voorzieningen getroffen worden, dan zouden bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet lacunes in de milieubescherming ontstaan, zolang de omgevingsplannen nog niet beantwoorden aan de instructieregels van dit besluit. In het voorziene overgangsrecht zullen hiertoe nadere voorzieningen worden getroffen. Verder zijn bij het vormgeven van dit besluit om redenen van harmonisatie bepaalde begrippen geüniformeerd. Dit is bijvoorbeeld het geval voor 'gevoelige gebouwen en gevoelige locaties'. Het gevolg is dat bijvoorbeeld voor geur in dit besluit minder gebouwen als geurgevoelig zijn aangemerkt dan onder de voorheen geldende Wet geurhinder en veehouderij. Het overgangsrecht zal voorzieningen bevatten hoe – op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit – moet worden omgegaan met bestaande situaties. In de instructieregels die betrekking hebben op geurbelasting is rekening gehouden met bestaande situaties. Dit is een continuering van de regeling die in het Activiteitenbesluit milieubeheer respectievelijk de Wet geurhinder en veehouderij waren opgenomen.

Voor de paragrafen 5.1.2 en 5.1.4 van dit besluit, die gaan over het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en van het milieu, geldt dat de regels ten opzichte van de voormalige wettelijke regelingen op belangrijke onderdelen (inhoudelijk) vernieuwd zijn. De verhouding tussen die bepalingen en de voormalige rechtssituatie zal integraal in het overgangsrecht in het Invoeringsbesluit Omgevingswet geregeld worden. Uit het overgangsrecht blijkt dan hoe wordt omgegaan met – op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit – bestaande situaties. Voor een toelichting op de eerbiedigende werking die aan een aantal instructieregels is toegekend, wordt verwezen naar paragraaf 8.1 van deze nota.

De keuze die in de Omgevingswet is gemaakt om gemeenten een veel grotere verantwoordelijkheid te geven bij de bescherming van de fysieke leefomgeving en die in dit besluit verder is uitgewerkt, roept vragen op over bestaande rechten, zoals de nog niet gebruikte ruimte die op grond van bestaande omgevingsvergunningen milieu beschikbaar is. In het overgangsrecht zullen daarvoor voorzieningen getroffen worden.

20 Implementatietabellen

Een groot deel van het Nederlandse omgevingsrecht bestaat uit de implementatie van Europese en internationale regelgeving. In totaal zijn met de vier AMvB's 33 richtlijnen, 3 verordeningen, 11 verdragen en protocollen (opnieuw) geïmplementeerd of omgezet. In dit hoofdstuk wordt met zogenaamde 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 grondwaterrichtlijn is uitgegaan van de tekst van de grondwaterrichtlijn, zoals gewijzigd door richtlijn 2014/80/EU van de Commissie van 20 juni 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 door verschillende AMvB's heen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de richtlijn industriële

emissies en de Seveso-richtlijn. Zowel in het Omgevingsbesluit, Bkl, als Bal zijn bepalingen opgenomen ter implementatie van deze richtlijnen. Er is voor gekozen om de implementatietabellen naar zwaartepunt te verdelen over de vier AMvB's. Daarom zijn de implementatietabellen van de kaderrichtlijn afvalstoffen, de PRTR-verordening, de richtlijn industriële emissies, de richtlijn stedelijk afvalwater en de Seveso-richtlijn terug te vinden in de bijlage bij het algemeen deel van de nota van toelichting op het Besluit activiteiten 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
Iw: Invoeringswet Omgevingswet
Ib: Invoeringsbesluit Omgevingswet
Ir: Invoeringsregeling Omgevingswet
Ob: Omgevingsbesluit

Europees Landschapsverdrag

Op 20 oktober 2010 te Florence tot stand gekomen Europees Landschapsverdrag (Trb. 2005, 23)

Bepaling internationale regeling (Europees Landschapsverdrag)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1, aanhef en onder a	Bijlage (landschap) Ow		Begripsomschrijving
Artikel 1, aanhef en onder b tot en met f	Behoeft geen omzetting		
Artikelen 2 en 3	Behoeven geen omzetting		Reikwijdte en doel verdrag
Artikel 4	Behoeven geen omzetting		Subsidiariteitsbepaling
Artikel 5, aanhef en onder a	Artikel 1.2, tweede lid, aanhef en onder g, Ow en artikel 1.5 Wet natuurbescherming (gaat op in Ow)		
Artikel 5, aanhef en onder b en d	Artikelen 1.2, tweede lid, aanhef en onder g, 2.1, tweede lid, 3.1, in samenhang met de artikelen 2.4 en 2.6, en 2.34, derde lid, Ow, artikel 5.126 Bkl, artikelen 1.5 en 1.7 Wet natuurbescherming (gaat op in Ow) en artikel 3.1 Erfgoedwet		Op grond van artikel 3.1 moeten gemeenteraden, provinciale staten en onze minister een omgevingsvisie vaststellen. Dit is een taak als bedoeld in 2.1, eerste lid, Ow. Op grond van artikel 2.1, tweede lid, Ow houden bestuursorganen bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Onderdeel van de fysieke leefomgeving zijn landschappen. Dit volgt uit artikel 1.2, tweede lid, onder g, Ow. Dit betekent dat bij het maken van beleid in een omgevingsvisie op grond van 3.1 Ow landschapsbeleid daarvan onderdeel uitmaakt. De uitvoering en uitwerking van de omgevingsvisie krijgt vorm middels het omgevingsplan en de omgevingsverordening.

Bepaling internationale regeling (Europees Landschapsverdrag)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 5, aanhef en onder c	Artikelen 16.26 en 16.27 Ow, artikel 8.5 Ob en artikelen 1.5 en 1.7 in samenhang met 1.6 van de Wet natuurbescherming (gaat op in Ow)		
Artikel 6, onder A en B	Behoeven geen omzetting		Feitelijke verplichting
Artikel 6, onder C, onder 1	Zie de toelichting in deze tabel bij artikel 5, onder b en d, van het Europees Landschapsverdrag.		
Artikel 6, onder C, onder 2	Behoeft geen omzetting		Procedurele bepaling en feitelijke verplichting
Artikel 6, onder D en E	Zie de toelichting in deze tabel bij artikel 5, onder b en d, van het Europees Landschapsverdrag.		
Artikelen 7, 8 en 9	Behoeven geen omzetting		Feitelijke verplichtingen
Artikel 10	Behoeft geen omzetting		Interne werkwijze toezicht uitvoering verdrag
Artikel 11	Behoeft geen omzetting		Procedurele bepaling landschapsprijs
Artikel 12	Behoeft geen omzetting		Verhouding tot andere instrumenten
Artikel 13	Behoeft geen omzetting		Inweringtredingsbepaling
Artikel 14	Behoeft geen omzetting		Toetredingsbepaling
Artikel 15	Behoeft geen omzetting		Territoriale toepassing
Artikelen 16 tot en met 18	Behoeven geen omzetting		Procedurele bepalingen

Grondwaterrichtlijn

Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU 2006, L 372)

Bepaling EU-regeling (grondwaterrichtlijn)	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		Doel richtlijn
Artikel 2, eerste, tweede, en vijfde lid	Artikelen 2.16, eerste lid, aanhef en onder a, Bkl en mr		
Artikel 2, derde en zesde lid	Artikel 4.17, eerste lid, Bkl		
Artikel 2, vierde lid	Artikelen 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, 4.4, derde lid, aanhef en onder b, en 4.10, derde lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 3, eerste lid	Artikelen 2.16, eerste lid, aanhef en onder a, Bkl en mr		
Artikel 3, tweede lid	Artikel 2.11, vierde lid, Bkl		
Artikel 3, derde lid	Artikel 8.13 Ob		
Artikel 3, vierde lid	Behoeft geen implementatie		Nederland grenst alleen aan lidstaten
Artikel 3, vijfde en zesde lid	Artikel 4.6, aanhef en onder a, Bkl		
Artikel 3, zevende lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese commissie
Artikel 4, eerste en tweede lid	Artikelen 2.16, 10.11, 10.13 Bkl en mr		
Artikel 4, derde lid	artikel 10.13, aanhef en onder a, Bkl en mr		
Artikel 4, vierde lid	Artikel 4.6, aanhef en onder a, Bkl		
Artikel 4, vijfde lid	Artikel 2.16, eerste lid, aanhef en onder b, Bkl		

Bepaling EU-regeling (grondwaterrichtlijn)	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, eerste lid	Artikel 4.17, eerste lid, Bkl		
Artikel 5, eerste lid	Artikel 10.11, aanhef en onder c, Bkl		
Artikel 5, tweede lid	Artikelen 4.17, eerste en tweede lid, en 4.18 Bkl		
Artikel 5, derde lid	Artikelen 4.17, derde lid, en 4.23 Bkl		
Artikel 5, vierde en vijfde lid	Artikel 4.6, aanhef en onder a, Bkl		
Artikel 6	Artikelen 4.3, eerste lid, aanhef en onder b, 4.4, derde lid, aanhef en onder b, en 4.10, derde lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 7	Behoeft geen implementatie		Verlopen overgangsregeling
Artikelen 8 en 9	Behoeven geen implementatie		Procedurebepaling
Artikelen 10 en 11	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 12	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 13	Behoeft geen implementatie		Inwerkingstredingsbepaling
Artikel 14	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I en bijlage II, deel A en deel B	Artikelen 2.16, eerste lid, aanhef en onder a, 10.11, aanhef en onder a, en 10.15 Bkl en mr		
Bijlage II, deel C	Artikel 4.6, aanhef en onder a, Bkl		
Bijlagen III en IV	Mr		

Habitatrichtlijn

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG 1992, L 206)[256]

Bepaling EU-regeling (habitatrichtlijn)	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 en tweede lid	Artikel 4.26 Bkl en 8.16 Ob		

Kaderrichtlijn mariene strategie

Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU 2008, L 164)

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn mariene strategie)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Algemeen toepassingsbereik	Artikel 1.5 Ow, artikel 1.2 Bkl en artikel 1.2 Ob		
Artikel 1	Behoeft geen implementatie		Doel richtlijn. Wel wordt naar doel verwezen in artikel 4.8, tweede lid, Bkl

[256] De vogelrichtlijn en habitatrichtlijn zijn met het Ob en dit besluit nog niet volledig geïmplementeerd. Het voornaamste deel van deze richtlijnen zal met het invoeringsspoor of het aanvullingsspoor natuur worden geïmplementeerd. Er is daarom in deze bijlage gekozen om voor de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn te volstaan met een implementatietabel voor alleen de bepalingen uit die richtlijnen die met dit besluit of het Ob zijn geïmplementeerd. Beoogd is in het invoeringsspoor of aanvullingsspoor natuur een volledige implementatietabel op te nemen.

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn mariene strategie)	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, eerste lid	Artikelen 3.1, 4.8 en 10.19 Bkl en de artikelen 8.10, eerste lid, 8.11, eerste lid, en 8.12, eerste lid, Ob		
Artikel 2, tweede lid	Behoeft geen implementatie		De bepaling is niet geïmplementeerd, omdat Nederland de mariene strategie ook laat zien op activiteiten die de landsverdediging of nationale veiligheid dienen.
Artikel 3, eerste en tweede lid	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijving
Artikel 3, derde lid	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijving. De uitvoering van de artikelen 3.9, tweede lid, aanhef en onder c, Ow en de artikelen 3.1, 4.8 en 10.19 Bkl vormt de mariene strategie.
Artikel 3, vierde en vijfde lid	Artikel 3.1, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 3, zesde lid	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijving
Artikel 3, zevende lid	Artikel 3.1, aanhef en onder c, Bkl		
Artikel 3, achtste tot en met tiende lid	Behoeven geen implementatie		Begripsomschrijving
Artikel 4, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 4, tweede lid, tweede alinea, eerste zinsdeel (informeren Commissie)	Behoeft geen implementatie		Verlopen feitelijke verplichting
Artikel 4, tweede lid, tweede alinea, tweede zinsdeel (herzien onderverdeling)	Behoeft geen implementatie	Lidstaten mogen onderverdeling herzien.	Verlopen verplichting. Vooralsnog is er geen reden geweest om de onderverdeling te herzien.
Artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 5, tweede lid, onder a, onder i tot en met iii	Artikelen 3.9 en 2.26 Ow en artikel 3.1 Bkl		
Artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 5, tweede lid, onder a, onder iv	Artikelen 3.9 en 2.26 Ow en artikel 10.19, derde lid, Bkl		
Artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 5, tweede lid, onder b, onder i	Artikelen 3.9 en 2.26 Ow en 4.8 Bkl		
Artikel 5, eerste lid, in samenhang met artikel 5, tweede lid, onder b, onder ii	Artikel 16.88, eerste lid, Ow en artikel 8.10, derde lid, Ob		
Artikel 5, tweede lid, aanhef (samenwerkingsplicht)	Artikelen 8.10, eerste lid, 8.11, eerste lid, en 8.12, eerste lid, Ob		
Artikel 5, derde lid	Behoeft geen implementatie	Mogelijkheid tot het eerder uitvoeren van de mariene strategie	Hiertoe is geen aanleiding
Artikel 6	Artikelen 8.10, eerste lid, 8.11, eerste lid, en 8.12, eerste lid, Ob		
Artikel 7, eerste lid, eerste alinea	Artikelen 3.9 Ow en de artikelen 3.1 en 10.19 Bkl	Keuze aanwijzen van bevoegde instanties	De Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, is als bevoegde instantie aangewezen.
Artikel 7, eerste lid, tweede en derde alinea	Behoeft geen implementatie		Verlopen feitelijke verplichting
Artikel 7, eerste lid, vierde alinea	De artikelen 8.10, eerste lid, 8.11, eerste lid, en 8.12, eerste lid, Ob	Keuze aanwijzen van bevoegde instanties	De Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, is als bevoegde instantie aangewezen.
Artikel 7, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 8, eerste en tweede lid	Artikel 3.1, aanhef en onder a, Bkl		
Artikel 8, derde lid	Artikel 3.1, aanhef en onder a, Bkl en artikel 8.11, eerste lid, Ob		

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn mariene strategie)	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, eerste lid	Artikel 3.1, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 9, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 9, derde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie (procedurele bepaling)
Artikel 10, eerste lid	Artikel 3.1, aanhef en onder c, Bkl		
Artikel 10, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 11, eerste en tweede lid	Artikel 10.19, derde lid, Bkl en artikel 8.12, eerste lid, Ob		
Artikel 11, derde lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 11, vierde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie (procedurele bepaling)
Artikel 12	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 13, eerste tot en met vierde, zevende en achtste lid	Artikel 3.9, tweede lid, aanhef en onder c, Ow en artikel 4.8 Bkl		
Artikel 13, vijfde lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 13, zesde lid	Behoeft geen implementatie		Verlopen Feitelijke verplichting
Artikel 13, negende lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 13, tiende lid	Artikel 8.11, eerste lid, Ob		
Artikel 14, eerste, tweede en derde lid	Artikel 4.8, eerste lid, Bkl		
Artikel 14, vierde lid, eerste alinea, in samenhang met 5, tweede lid	Artikelen 3.1, 4.8 en 10.19, derde lid, Bkl		
Artikel 14, vierde lid, tweede alinea	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 16	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 17, eerste lid, in samenhang met het tweede lid, onder a en b	Artikel 8.11, tweede lid, Ob		
Artikel 17, eerste lid, in samenhang met het tweede lid, onder a, b en c	Artikel 8.12, tweede lid, Ob		
Artikel 17, eerste lid, in samenhang met het tweede lid, onder d	Artikel 8.10, tweede lid, Ob		
Artikel 17, derde lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 17, derde en vierde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 18	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 19, eerste en tweede lid	Artikelen 16.23 en 16.27 Ow en artikel 8.6 Ob		
Artikel 19, derde lid, eerste alinea	Zie implementatietabel voor de richtlijn toegang tot milieu-informatie in de bijlage bij het algemeen deel van de nota van toelichting bij het Ob		
Artikel 19, derde lid, tweede en derde alinea	Behoeven geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikelen 20, 21 en 23	Behoeve geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 22	Behoeft geen implementatie		Financiële bepaling
Artikelen 24 en 25	Behoeven geen implementatie		Procedurele bepalingen
Artikel 26	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 27	Behoeft geen implementatie		Inwerkingtredingsbepaling
Artikel 28	Behoeven geen implementatie		Addressaatbepaling

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)

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning)	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		Doel richtlijn.
Artikel 2, eerste lid	Artikel 1.5 Ow, de artikelen 1.2 en 4.9, eerste lid, Bkl, en artikel 1.2 Ob		
Artikel 2, tweede lid	Behoeft geen implementatie		De bepaling is niet geïmplementeerd, omdat Nederland de maritieme ruimtelijke planning ook laat zien op activiteiten die de landsverdediging of nationale veiligheid dienen.
Artikel 2, derde en vierde lid	Behoeft geen implementatie		Informatieve bepalingen
Artikel 3, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijving
Artikel 3, tweede lid	Bijlage I (maritieme ruimtelijke planning) Bkl		
Artikel 3, derde en vierde lid	Behoeven geen implementatie		Begripsomschrijvingen
Artikel 4, eerste lid	Artikel 4.9, vierde lid, Bkl		
Artikel 4, tweede lid	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder a, onder 3, Bkl		
Artikel 4, derde lid, eerste zin	Iw (wijziging artikel 3.9, tweede lid, Ow)		
Artikel 4, derde lid, tweede zin	Behoeft geen implementatie		Informatieve bepaling
Artikel 4, vierde lid, eerste deel van de zin	Behoeft geen implementatie		Doel richtlijn gespecificeerd in doel maritieme ruimtelijke planning
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 6, eerste lid	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder a, onder 2, Bkl		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 6, eerste lid en tweede lid, onder a	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder a, onder 3, Bkl		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 6, eerste lid en tweede lid, onder b	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder a, onder 4, Bkl		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 6, eerste lid en tweede lid, onder c, in samenhang met artikel 7, tweede lid	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 6, eerste lid en tweede lid, onder d, in samenhang met artikel 9, eerste lid	Artikelen 16.23, eerste lid, en 16.27 Ow in samenhang met de Iw (wijziging artikel 3.9, tweede lid, van de Ow)		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 6, eerste lid en tweede lid, onder d, in samenhang met artikel 9, tweede lid	Artikel 3.42 Awb		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 6, eerste lid en tweede lid, onder e, in samenhang met artikel 10	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder c, Bkl		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 6, eerste lid en tweede lid, onder f, in samenhang met artikel 11	Artikel 8.13, eerste lid, Ob en artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder d, Bkl		

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning)	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, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 6, eerste lid en tweede lid, onder g, in samenhang met artikel 12	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder d, Bkl		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 6, derde lid	Artikel 8.13, tweede lid, Ob		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 8, eerste lid, eerste deel zin	Artikel 4.9, eerste lid, Bkl		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 8, eerste lid, tweede deel zin	Artikel 4.9, derde lid, aanhef, Bkl		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 8, eerste lid, derde deel zin	Artikel 4.9, tweede lid, Bkl		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 8, tweede lid, eerste zinsnede	Artikel 4.9, derde lid, Bkl		
Artikel 4, vierde lid, tweede deel van de zin, in samenhang met artikel 8, tweede lid, tweede zinsnede	Behoeft geen implementatie		Zinsnede omvat voorbeelden
Artikel 4, vijfde lid, eerste deel zin	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder a, onder 1, Bkl		
Artikel 4, vijfde lid, tweede deel zin	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder a, onder 2, Bkl		
Artikel 4, vijfde lid, derde deel zin	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder a, onder 3, Bkl		
Artikel 4, zesde lid	Behoeft geen implementatie	Lidstaten mogen bestaand nationaal beleid, bestaande nationale wetgeving of bestaande nationale mechanismen gebruiken	Informatieve bepaling
Artikel 5, eerste lid	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder a, onder 4, Bkl		
Artikel 5, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Doel richtlijn gespecificeerd in doel maritieme ruimtelijke plannen
Artikel 5, derde lid	Behoeft geen implementatie		Informatieve bepaling
Artikel 6	Zie in deze tabel bij artikel 4		
Artikel 7, eerste lid	Artikel 4.9, vierde lid, aanhef en onder a, onder 3, Bkl		
Artikel 7, tweede lid	Zie in deze tabel bij artikel 4		
Artikelen 8 tot en met 12	Zie in deze tabel bij artikel 4		
Artikel 13, eerste lid	Iw (wijziging artikel 3.9, tweede lid, van de Ow)	Keuze aanwijzen van bevoegde instanties	Wordt in de Iw geregeld
Artikel 13, tweede en derde lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 14, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 14, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 15, eerste en tweede lid	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 15, derde lid	Artikel 8.13 Ob		
Artikel 16	Behoeft geen implementatie		Inwerkingtredingsbepaling
Artikel 17	Behoeft geen implementatie		Addressaatbepaling

Kaderrichtlijn water

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG 2000, L 327)

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn water)	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		Doel richtlijn
Artikel 2, aanhef en onder 1	Bijlage I (krw-oppervlaktewater) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder 2	Bijlage (grondwater) Ow		
Artikel 2, aanhef en onder 3, 4, 5, 6, 7, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 25, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39 en 41	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijvingen
Artikel 2, aanhef en onder 8	Bijlage I (kunstmatig krw-oppervlaktewater-lichaam) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder 9	Bijlage I (sterk veranderd krw-oppervlaktewater-lichaam) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder 10	Bijlage I (krw-oppervlaktewater-lichaam) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder 12	Bijlage (grondwater-lichaam) Ow		
Artikel 2, aanhef en onder 15	Bijlage (stroom-gebiedsdistrict) Ow		
Artikel 2, aanhef en onder 22	Bijlage I (goede ecologische toestand) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder 23	Bijlage I (goed ecologisch potentieel) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder 24	Bijlage I (goede chemische toestand van oppervlaktewater) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder 28	Bijlage I (goede kwantitatieve toestand) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder 37	Bijlage I (voor menselijke consumptie bestemd water) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder 40	Bijlage I (emissiegrenswaarde) Bkl		
Artikel 3, eerste lid	Mr		
Artikel 3, tweede lid	Artikelen 3.7, 3.8, tweede lid, 3.9, tweede lid, en 20.17, eerste lid, aanhef en onder c, Ow		
Artikel 3, derde en vierde lid	8.13 Ob		
Artikel 3, vijfde lid	Behoeft geen implementatie		Nederland grenst alleen aan lidstaten.
Artikel 3, zesde lid		Mogelijkheid om nationale of internationale organisatie als bevoegde autoriteit aan te wijzen	Zowel nationaal als internationaal zijn er verschillende samenwerkingsverbanden opgericht. Er is daarom geen behoefte om daar een autoriteit aan toe te voegen.
Artikel 3, zevende lid	Behoeft geen implementatie		Verplichting ligt in het verleden, moest aan voldaan zijn per 22 december 2003. Zie voor de aanwijzing van de bevoegde autoriteit de implementatie van artikel 3, tweede lid, van de kaderrichtlijn water
Artikel 3, achtste lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke handelen
Artikel 3, negende lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 4, eerste lid, onder a, onder i	Artikelen 4.15 en 4.16 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder a, onder ii	Artikelen 2.12, 2.13, 2.14 en 4.13 en paragraaf 2.2.2.4 Bkl		

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn water)	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 a, onder iii	Artikelen 2.14, tweede lid, en 4.13, eerste lid, en paragraaf 2.2.2.4 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder a, onder iv	Artikelen 8.84, eerste lid, aanhef en onder c, en 8.85, aanhef en onder b, en 8.86 Bkl en H2, H3, H4, H5, H6 en H7 Bal		
Artikel 4, eerste lid, onder b, onder i	Artikelen 4.15 en 4.16 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder b, onder ii	Artikelen 2.15, 2.16, 4.14 en paragraaf 2.2.2.4 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder b, onder iii	Artikelen 4.17 en 4.18 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, onder c,	Artikelen 2.17 en 4.20 Bkl		
Artikel 4, tweede lid	Artikel 2.18 Bkl		
Artikel 4, derde lid	Artikel 2.14 Bkl		
Artikel 4, vierde lid	Artikel 2.20 Bkl		
Artikel 4, vijfde lid	Artikel 2.19, eerste, tweede en vijfde lid, Bkl		
Artikel 4, zesde lid	Artikel 4.16, eerste en tweede lid, Bkl		
Artikel 4, zevende lid	Artikelen 2.19, vierde lid, aanhef en onder b, en vijfde lid, 4.16, eerste en derde lid, Bkl		
Artikel 4, achtste lid	Artikelen 2.14, 2.19, tweede lid, aanhef en onder b en c, 2.20, eerste lid, aanhef en onder b, en 4.16, tweede lid, aanhef en onder b, en derde lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 4, negende lid	4.19 Bkl		
Artikel 5	Ib		
Artikel 6	Artikel 10.20 Bkl		
Artikel 7, eerste lid	Artikelen 4.4, tweede lid, aanhef en onder c, 4.10, tweede lid, aanhef en onder b, en 10.10, aanhef en onder f, en bijlage I (waterwinlocatie) Bkl		
Artikel 7, tweede lid	Artikelen 2.17, eerste en tweede lid, en 4.20 Bkl		
Artikel 7, derde lid	Artikelen 4.21, eerste en tweede lid, Bkl		
Artikel 8	Paragraaf 10.2.2.1 en mr Bkl		
Artikel 9	Artikel 4.6 Bkl		
Artikel 10	Artikel 6.1 Bkl		
Artikel 11	Artikelen 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, 4.4, derde lid, aanhef en onder a, 4.10, derde lid, aanhef en onder a, en 6.1 Bkl		
Artikel 12, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 12, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese commissie
Artikel 13, eerste lid	Artikel 3.9, tweede lid, aanhef en onder a, Ow, artikel 4.6 Bkl en mr		
Artikel 13, tweede lid	Artikel 3.9, tweede lid, aanhef en onder a, Ow en artikel 8.9, eerste lid, Ob		
Artikel 13, derde lid	Behoeft geen implementatie		Nederland grenst alleen aan lidstaten
Artikel 13, vierde lid	Artikel 4.6 Bkl		
Artikel 13, vijfde lid	Artikel 3.9, tweede lid, aanhef en onder a, Ow		

Bepaling EU-regeling (kaderrichtlijn water)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 13, zesde en zevende lid	Artikel 3.9, tweede lid, aanhef en onder a, Ow en artikel 8.9, tweede lid, Ob		
Artikel 14, eerste en tweede lid	Artikelen 16.23, eerste lid, 16.27 in samenhang met afdeling 3.4 Awb, en 16.28 Ow		
Artikel 14, derde lid	Artikel 16.24 Ow		
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 16	Behoeft geen implementatie		Gericht tot het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie
Artikel 17	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Europees Parlement, Raad en de Europese Commissie
Artikelen 18 en 19	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikelen 20 en 21	Behoeven geen implementatie		Procedurebepaling
Artikel 22	Behoeft geen implementatie		Intrekkingen zijn al uitgevoerd. Overgangsrecht is verlopen.
Artikel 23	Behoeft geen implementatie	Geen specifieke sancties opgenomen, maar waar nodig via reeds bestaande sancties in bestuursrecht en strafrecht	Bepaling over sancties
Artikel 24	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 25	Behoeft geen implementatie		Inwerkingstredingsbepaling
Artikel 26	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Bijlage II	Bijlage I (type natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam) Bkl		
Bijlage III	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Bijlage IV	Artikel 10.20 Bkl		
Bijlage V	paragraaf 10.2.2.1 Bkl en mr		
Bijlage VI	Artikelen 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, 4.4, derde lid, aanhef en onder a, 4.10, derde lid, aanhef en onder a, en 6.1 Bkl		
Bijlage VII	Artikel 3.9, tweede lid, aanhef en onder a, Ow		
Bijlage VIII	Bijlage I (krw-verontreinigde stof) en bijlage XXIII Bkl		
Bijlage IX	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Bijlage X	Bijlage III Bkl		
Bijlage XI	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting

Londen-protocol

Op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het op 29 december 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1998, 134)

Bepaling internationale regeling (Londen-protocol)	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 tot en met derde lid	Behoeft geen omzetting		Begripsbepalingen
Artikel 1, vierde lid, onderdeel 1 en onderdeel 2, onder 1 tot en met 3	Bijlage (stortingsactiviteit op zee) Ow		
Artikel 1, vierde lid, onderdeel 3	Artikel 1.4 Ow		
Artikel 1, vijfde lid	Iw en Ib		

Bepaling internationale regeling (Londen-protocol)	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, zesde tot en met tiende lid	Behoeft geen omzetting		Begripsbepalingen
Artikelen 2 en 3	Behoeft geen omzetting		Doelsteling en algemene verplichting
Artikel 4, eerste lid	Artikel 5.1, eerste lid, Ow, artikelen 8.88 en 8.96 Bkl en artikel 27, eerste lid, aanhef en onder g, Mijnbouwwet		
Artikel 4, tweede lid	Behoeft geen omzetting		Algemene verplichting; Feitelijke verplichting van verdragspartijen
Artikel 5	Iw en Ib		
Artikel 6	Titel 10.7 Wet milieubeheer		
Artikel 7, eerste en tweede lid	Artikelen 8.85, 8.89, 8.93, 8.94 Bkl	Regeling voor binnenwateren	Regeling via 'lozingsactiviteit'
Artikel 7, derde lid	Behoeft geen omzetting		
Artikel 8, eerste lid	Artikel 40 Wetboek van Strafrecht		
Artikel 8, tweede lid	Artikelen 8.88 en 8.96 Bkl en artikel 27, eerste lid, aanhef en onder g, Mijnbouwwet		
Artikel 8, derde lid	Behoeft geen omzetting		Procedurele bepaling
Artikel 9, eerste lid	Artikel 3.4 Ob		
Artikel 9, tweede en derde lid	Behoeft geen omzetting		Algemene verplichting
Artikel9, vierde en vijfde lid	Artikelen 8.88 en 8.96 Bkl		
Artikel 10, eerste en tweede lid	Artikel 1a Wet op de economische delicten en artikel 5.1 Ow		
Artikel 10, derde lid	Behoeft geen omzetting		Procedurele bepaling
Artikel 10, vierde lid	Artikel 7.63 Bal		
Artikel 10, vijfde lid	Behoeft geen omzetting		Procedurele bepaling
Artikelen 11 tot en met 29	Behoeven geen omzetting		Procedurele bepalingen
Bijlage 1 en 2	Artikel 5.1 Ow en artikel 8.88 en 8.96 Bkl		
Bijlage 3	Behoeft geen omzetting		Procedurele bepalingen

Monitoringsmechanismeverordening

Verordening 525/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG (PbEU 2013, 189)

Bepaling EU-regeling (monitoringsmechanismeverordening)	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, eerste lid	Artikel 10.38 Bkl		

Nec-richtlijn

Richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PbEG 2001, L 309)

Bepaling EU-regeling (nec-richtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikelen 1 tot en met 3	Behoeven geen implementatie		Doel richtlijn, reikwijdte, begripsomschrijvingen

Bepaling EU-regeling (nec-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 4	Artikel 10.9, eerste lid, Bkl		
Artikelen 5 en 6	Behoeven geen implementatie		Verlopen verplichtingen
Artikel 7, eerste en tweede lid	Artikel 20.6 en 20.7, aanhef en onder a, Ow en artikel 10.9, tweede lid, Bkl		
Artikelen 7, derde en vierde lid	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 8	Behoeven geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikelen 9 en 10	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 11	Behoeven geen implementatie		Feitelijke verplicht
Artikel 12	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 13	Behoeven geen implementatie		Procedurele bepaling
Artikel 14	Behoeven geen implementatie	Geen specifieke sancties opgenomen, maar waar nodig via reeds bestaande sancties in bestuursrecht en strafrecht	Bepaling over sancties
Artikel 15	Behoeven geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 16	Behoeven geen implementatie		Inwerkingtredingsbepaling
Artikel 17	Behoeven geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlagen I en II	Behoeven geen implementatie		
Bijlage III	Artikel 10.9 Bkl		

Ospar-verdrag

Op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noodoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16)

Bepaling internationale regeling (Ospar-verdrag)	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, aanhef en onder a tot en met e	Behoeft geen omzetting		Begripsbepaling
Artikel 1, aanhef en onder f en g	Bijlage (stortingsactiviteit op zee) Ow		
Artikel 1, aanhef en onder h tot en met s	Behoeft geen omzetting		Begripsbepaling
Artikel 2	Behoeft geen omzetting		Algemene verplichting
Artikel 3	Artikel 8.9 Bkl		
Artikelen 4 en 5	Artikel 8.88 en 8.96 Bkl		
Artikelen 6 tot en met 8	Behoeven geen omzetting		Procedurele bepalingen
Artikel 9	Wet openbaarheid van bestuur en hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer		
Artikelen 10 tot en met 34	Behoeven geen omzetting		Procedurele bepalingen
Bijlage I, artikel 1	Behoeft geen omzetting		Algemene doelstelling
Bijlage I, artikel 2	Hoofdstuk 7 Bal		
Bijlage I, artikel 2	Artikel 8.85 Bkl		
Bijlage I, artikel 2	Artikel 8.89 Bkl		
Bijlage I, artikel 2	Artikel 8.93 Bkl		
Bijlage I, artikel 2	Artikel 8.94 Bkl		
Bijlage I, artikel 2	Mijnbouwbesluit		
Bijlage II	Artikel 8.88 Bkl		
Bijlage II	Artikel 8.96 Bkl		
Bijlagen III tot en met V	Behoeven geen omzetting		Procedurele bepalingen
Aanhangsel 1	Behoeft geen omzetting		Informatieve bepalingen
Aanhangsel 2	Behoeft geen omzetting		Informatieve bepalingen
Aanhangsel 3	Behoeft geen omzetting		Informatieve bepalingen

PRTR-protocol

Op 21 mei 2003 te Kiev tot stand gekomen Protocol betreffende registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen, met Bijlagen (Trb. 2003, 153 en Trb. 2007, 95)

Bepaling internationale regeling (PRTR-protocol)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1	Behoeft geen omzetting		Doel Protocol
Artikel 2, eerste tot en met vierde lid	Behoeft geen omzetting		Begripsomschrijvingen
Artikel 2, vijfde lid	Artikel 10.35, tweede lid, Bkl		
Artikel 2, zesde tot en met achtste lid	Behoeft geen omzetting		Begripsomschrijvingen
Artikel 2, negende lid	Artikel 10.36, eerste lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 2, tiende lid	Behoeft geen omzetting		Begripsomschrijving
Artikel 2, elfde lid	Bijlage (afvalstoffen) Ow		
Artikel 2, twaalfde lid	Bijlage I (gevaarlijke afvalstof) Bal		
Artikel 2, dertiende lid	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijving
Artikel 2, veertiende lid	Bijlage (afvalwater) Ow		
Artikel 3, eerste en tweede lid	Behoeft geen omzetting		Informatieve bepalingen
Artikel 3, derde lid	Wet Huis voor klokkenluiders		
Artikel 3, vierde lid	Behoeft geen omzetting		Informatieve bepalingen
Artikel 3, vijfde lid	Behoeft geen omzetting	De registers inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen mogen worden geïntegreerd in bestaande informatiebronnen	PRTR is een apart register; eventuele integratie wordt bekeken bij totstandkoming DSO
Artikel 3, zesde lid	Behoeft geen omzetting		Informatieve bepalingen
Artikel 4	Artikel 10.35, eerste en tweede lid, Bkl		
Artikel 5	Artikel 10.35, tweede lid, Bkl		
Artikel 6, eerste lid	Artikel 10.36, eerste lid, Bkl		
Artikel 6, tweede lid	Behoeft geen omzetting		Procedurele bepaling, gericht tot de Vergadering van de Partijen
Artikel 7, eerste lid	Artikel 5.9 Bal		
Artikel 7, tweede lid	Artikel 5.9 Bal		
Artikel 7, derde lid	Behoeft geen omzetting	Een Partij kan besluiten ten aanzien van een verontreinigende stof een drempel voor uitstoten, of een drempel voor fabricage, proces of gebruik te hanteren.	Nederland hanteert de drempels van bijlage II van het protocol, er is geen behoefte aan andere drempels
Artikel 7, vierde lid	Artikel 10.34 Bkl		
Artikel 7, vijfde lid	Artikel 5.9 Bal		
Artikel 7, zesde lid	Artikel 5.9 Bal		
Artikel 7, zevende lid	Artikel 10.36, eerste lid, Bkl		
Artikel 7, achtste lid	Artikel 10.36, tweede lid, Bkl		
Artikel 8, eerste lid	Artikel 8.33 Ob		
Artikel 8, tweede lid	Artikel 8.38 Ob		
Artikel 8, derde lid	Behoeft geen omzetting		Niet van toepassing: Nederland is geen regionale organisatie voor economische integratie
Artikel 9, eerste lid	Artikel 5.12 Bal		
Artikel 9, tweede lid	Artikel 5.12 Bal		
Artikel 10, eerste lid	Artikel 5.10 Bal		
Artikel 10, tweede lid	Artikel 10.30 Bkl		
Artikel 11, eerste lid	Artikel 10.35, tweede lid, Bkl		
Artikel 11, derde en met vierde lid	Behoeft geen omzetting		De elektronische toegang tot het PRTR is kosteloos

Bepaling internationale regeling (PRTR-protocol)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 11, tweede en vijfde lid	Behoeft geen omzetting		Niet van toepassing: het publiek kan de informatie vervat in haar register op eenvoudige wijze rechtstreeks inzien langs elektronische weg
Artikel 12, eerste en tweede lid	Artikel 10.33 Bkl	Partij kan bepaalde in het register opgeslagen informatie vertrouwelijk houden	Nederland heeft wel mogelijkheid van geheimhouding, in overeenstemming met Wob
Artikel 12, derde lid	Artikel 8.34 Ob		
Artikel 13	Artikel 23.4 Ow		
Artikel 14	Behoeven geen omzetting		
Artikel 14, tweede lid	Behoeven geen omzetting		
Artikel 15	Behoeven geen omzetting		
Artikelen 16 tot en met 18, 20 tot en met 26 en 28 tot en met 30	Behoeven geen omzetting		Procedurele bepalingen
Artikel 19	Behoeft geen omzetting		Informatieve bepaling
Artikel 27	Behoeft geen omzetting		Inwerkingtredingsbepaling
Bijlage I tot en met bijlage IV	Behoeven geen omzetting		

Richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht

Richtlijn 2004/107/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwater-stoffen in de lucht (PbEU 2005, L 23)

Bepaling EU-regeling (richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht)	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		Doel richtlijn
Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a	Artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, Ow		
Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, c, d en e	Mr		
Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder f	Artikel 2.9 Bkl		
Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder g	Bijlage I (PM_{10}) Bkl		
Artikel 2, eerste lid, aanhef en onder h en i	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijvingen. Meting van totaal gasvormig kwik wordt voor Nederland en België verricht op één locatie in België.
Artikel 3, eerste lid	Artikel 3.10, eerste lid, Ow en artikel 4.2, tweede lid, aanhef en onder d,		
Artikel 3, tweede lid	Artikel 2.21, tweede lid, aanhef en onder c, Ow		
Artikel 3, derde lid	Artikel 2.21, tweede lid, aanhef en onder c, Ow		
Artikel 4, eerste lid	Artikel 20.1 Ow		
Artikel 4, tweede tot en met vijfde lid	Artikelen 10.7, tweede lid, en 10.8, tweede lid, Bkl		
Artikel 4, zesde en zevende lid	Mr		
Artikel 4, achtste lid	Artikel 10.8, eerste lid, onder a, onder 3°, Bkl		
Artikel 4, negende lid	Artikel 10.8, eerste lid, onder b, Bkl en mr		
Artikel 4, tiende lid	Mr		
Artikel 4, elfde tot en met dertiende lid	Mr		
Artikel 4, veertiende lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting

Bepaling EU-regeling (richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht)	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, vijftiende lid	Behoeft geen implementatie		Procedurele bepaling
Artikel 5, eerste en tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichtingen
Artikel 5, derde en vierde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 6	Behoeft geen implementatie		Procedurele bepaling
Artikel 7	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichtingen
Artikel 8	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 9	Behoeft geen implementatie	Geen specifieke sancties opgenomen, maar waar nodig via reeds bestaande sancties in bestuursrecht en strafrecht	Bepaling over sancties
Artikel 10	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 11	Behoeft geen implementatie		Inwerkingtredingsbepaling
Artikel 12	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I	Artikel 2.9 Bkl		
Bijlagen II tot en met V	Mr		

Richtlijn luchtkwaliteit

Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU 2008, L 152)

Bepaling EU-regeling (richtlijn luchtkwaliteit)	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		Doel richtlijn
Artikel 2, eerste lid	Artikel 2.3 Bkl		
Artikel 2, tweede lid	Bijlage (verontreinigende stof) Ow		
Artikel 2, derde lid	Paragraaf 2.2.1 en artikel 10.8, eerste lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 2, vierde lid	Artikelen 20.1, eerste lid, en 20.2, eerste lid, Ow en artikel 10.7, eerste lid, Bkl		
Artikel 2, vijfde lid	Artikelen 2.9, tweede lid, aanhef en onder c, 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, 2.15, eerste lid, en 3.10, eerste lid, Ow		
Artikel 2, zesde lid	Artikelen 2.4, eerste lid, aanhef en onder c en d, 2.5, tweede lid, en afdeling 2.2 Bkl		
Artikel 2, zevende lid	Behoeft geen implementatie		Verlopen verplichting
Artikel 2, achtste lid	Artikel 3.5, aanhef en onder b, Ow		
Artikel 2, negende lid	Artikelen 2.9, tweede lid, aanhef en onder c, en 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, Ow		
Artikel 2, tiende tot en met dertiende lid	Mr		
Artikel 2, veertiende lid	Paragraaf 2.2.1, artikelen 2.8, eerste lid, aanhef en onder b en d, 4.2, tweede lid, aanhef en onder c, Bkl		
Artikel 2, vijftiende lid	Mr		
Artikel 2, zestiende lid	Artikel 2.21, tweede lid, aanhef en onder c, Ow		
Artikel 2, zeventiende lid	Artikel 2.21, tweede lid,aanhef en onder c, Ow		
Artikel 2, achttiende en negentiende lid	Bijlage I (PM_{10}, $PM_{2,5}$) Bkl		

Bepaling EU-regeling (richtlijn luchtkwaliteit)	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, twintigste lid	Paragraaf 2.2.1 en artikel 2.6, tweede lid, aanhef en onder b, en vijfde lid, Bkl		
Artikel 2, eenentwintigste lid	Paragraaf 2.2.1 en artikel 2.6, tweede lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 2, tweeëntwintigste lid	Paragraaf 2.2.1 en artikel 2.6, tweede lid, aanhef en onder c, Bkl		
Artikel 2, drieëntwintigste lid	Artikel 2.6, vijfde lid, Bkl		
Artikel 2, vierentwintigste lid	Bijlage I (stikstofoxiden) Bkl Bkl		
Artikel 2, vijfentwintigste tot en met zesentwintigste lid	Mr		
Artikel 2, zevenentwintigste lid	Bijlage I (vluchtige organische stof) Bkl		
Artikel 2, achtentwintigste lid	Bijlage I (stikstofoxiden, vluchtige organische stof) Bkl en artikelen 2.5, tweede lid, en 10.5, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, Bkl		
Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a	Artikel 20.5, tweede lid, Ow en artikelen 10.7, tweede lid, 10.8, derde lid, Bkl		
Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b	Artikel 2 Wet aanwijzing nationale accreditatie-instantie		
Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder c	Artikel 20.5, eerste lid, Ow		
Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder d	Artikel 10.7, tweede lid, Ow		
Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder e	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder f	Artikel 8.8 Ob		
Artikel 4	Artikel 2.21, tweede lid, aanhef en onder c, Ow en artikel 10.7 Bkl		
Artikel 5	Artikel 2.21, tweede lid, aanhef en onder c, Ow		
Artikel 6, eerste lid	Artikel 20.1, eerste lid, Ow en artikel 10.7, eerste en derde lid, Bkl		
Artikel 6, tweede tot en met vijfde lid	Mr		
Artikel 7, eerste tot en met derde lid	Mr		
Artikel 7, vierde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikelen 8 tot en met 11, eerste lid	Mr		
Artikel 11, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 12	Artikel 3.10, eerste lid, Ow en artikel 2.2, derde lid, Bkl		
Artikel 13, eerste lid	Artikel 3.10, eerste lid, Ow en artikelen 2.4, 2.5, eerste en derde lid, 2.6, eerste en derde lid, 2.7 en 10.7, eerste en derde lid, Bkl		
Artikel 13, tweede lid	Mr		
Artikel 14, eerste lid	Artikel 3.10, eerste lid, Ow en artikelen 2.4, eerste lid, aanhef en onder c en d, en tweede en derde lid, en 2.5 tweede, derde en vierde lid, Bkl		
Artikel 14, tweede lid	Mr		
Artikel 15, eerste lid	Artikel 3.10, eerste lid, Ow en artikel 4.2, tweede lid, aanhef en onder a, Bkl		

Bepaling EU-regeling (richtlijn luchtkwaliteit)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 15, tweede lid	Artikel 3.10, eerste lid, Ow en artikel 2.6, tweede lid, aanhef en onder b, derde en vijfde lid Bkl		
Artikel 15, derde lid	Artikel 10.4, eerste lid, Bkl		
Artikel 15, vierde lid	Mr		
Artikel 16, eerste lid	Artikel 3.10, eerste lid, Ow		
Artikel 16, tweede lid	Artikel 3.10, eerste lid, Ow en artikel 10.4, eerste en derde lid, Bkl		
Artikel 16, derde lid	Zie in deze implementatietabel onder artikel 23, eerste lid, van de richtlijn luchtkwaliteit		
Artikel 17, eerste lid	Artikel 3.10, eerste lid, Ow en artikel 4.2, tweede lid, aanhef en onder b en c, Bkl		
Artikel 17, tweede lid	Artikel 3.10, eerste lid, Ow en artikel 4.2, tweede lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 17, derde lid	Artikel 3.10, eerste lid, Ow en artikel 4.2, tweede lid, aanhef en onder c, Bkl		
Artikel 18	Artikel 3.10, eerste lid, Ow		
Artikel 19	Mr		
Artikel 20, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 20, tweede en derde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 21	Mr		
Artikel 22	Behoeft geen implementatie		Verlopen verplichting
Artikel 23, eerste lid	Artikelen 3.5, aanhef en onder b, 3.10, eerste lid, en 3.11 Ow en artikel 4.2, eerste lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 23, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 24, eerste en tweede lid	Artikelen 3.10, eerste lid, en 19.12 Ow		
Artikel 24, derde lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verpichting
Artikel 24, vierde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 25, eerste lid	Artikel 8.8 Ob		

Richtlijn omgevingslawaai

Richtlijn 2002/49/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 juni 2002 inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai (PbEG 2002, L 189)

Bepaling EU-regeling (richtlijn omgevingslawaai)	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		Doel richtlijn
Artikel 2, eerste lid	Artikel 10.26 Bkl		
Artikel 2, tweede lid	Artikel 10.25, vierde lid, Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder a tot en met e	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijvingen
Artikel 3, aanhef en onder f	Bijlage I (geluidbelasting L_{den}) Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder g en h	Behoeven geen implementatie		Begripsomschrijvingen
Artikel 3, aanhef en onder i	Bijlage I (geluidbelasting L_{night}) Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder j	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijving
Artikel 3, aanhef en onder k	Mr		

Bepaling EU-regeling (richtlijn omgevingslawaai)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 3, aanhef en onder l en m	Artikelen 4.23, tweede lid, 4.24, tweede lid, en 7.10 Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder n	Artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder a, Ow		
Artikel 3, aanhef en onder o	Artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder b, in samenhang met de artikelen 3.6, eerste lid, aanhef en onder b, en 3.9, eerste lid, aanhef en onder b, Ow		
Artikel 3, aanhef en onder p	Artikelen 3.6, eerste lid, onder c, 3.8, eerste lid, onder c, en 3.9, eerste lid, onder p, Ow		
Artikel 3, aanhef en onder q	Bijlage I (geluidbelastingkaart) Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder r	Artikel 20.17, eerste lid, Ow		
Artikel 3, aanhef en onder s	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijving
Artikel 3, aanhef en onder t	Artikelen 3.6, 3.8, eerste lid, 3.9, eerste lid, van de Ow		
Artikel 3, aanhef en onder u en v	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijvingen
Artikel 4, eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang met artikelen 7 en 8	Artikelen 3.6, eerste lid, 3.8, eerste lid, 3.9, eerste lid, en 20.17, eerste lid, Ow in samenhang met artikel 10.26 Bkl		
Artikel 4, eerste lid, aanhef en onder b,	Artikel 8.7 Ob		
Artikel 4, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Verlopen feitelijke verplichting
Artikel 5, eerste lid, eerste alinea	Artikel 10.25, vierde lid, Bkl		
Artikel 5, tweede lid		De lidstaten kunnen aanvullende geluidsbelastingsindicatoren gebruiken voor speciale gevallen als genoemd in bijlage I, punt 3, bij de richtlijn omgevingslawaai	Geen gebruik van gemaakt. De instructieregels over geluid in hoofdstuk 5 Bkl kennen een eigen systeem van (piek)normering. Om deze reden is er bij de implementatie voor gekozen om de systematiek van kartering van geluidbronnen uit de richtlijn niet uit te breiden met aanvullende geluidbelastingindicatoren. Deze keuze is een beleidsneutrale voortzetting.
Artikel 5, derde lid		Voor akoestische planning en geluidszonering kunnen de lidstaten andere geluidsbelastingsindicatoren gebruiken dan L_{den} en L_{night}.	Geen gebruik van gemaakt. Zie de toelichting in deze tabel bij artikel 5, tweede en derde lid.
Artikel 5, vierde lid	Behoeft geen implementatie		Verlopen feitelijke verplichting
Artikel 6, eerste lid	Bijlage I (geluidbelasting L_{den} en geluidbelasting L_{night}) Bkl		
Artikel 6, tweede en derde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie (procedurele bepaling)
Artikel 7, eerste lid, eerste alinea	Artikel 10.26 Bkl		
Artikel 7, eerste lid, tweede alinea	Behoeft geen implementatie		
Artikel 7, tweede lid, eerste alinea	Aanwijzing agglomeraties: mr Plicht tot opstellen strategische geluidbelastingkaart voor alle wegen en spoorwegen door bevoegde autoriteiten: Artikel 20.17, eerste lid, Ow in samenhang met artikel 10.26 Bkl Plicht om dit elke 5 jaar te doen: Artikel 8.15, tweede lid, Ob		

Bepaling EU-regeling (richtlijn omgevingslawaai)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 7, tweede lid, tweede alinea	Behoeft geen implementatie.		Verlopen feitelijke verplichting
Artikel 7, derde lid	Artikel 20.17, eerste lid, van de Ow, in samenhang met 10.27 Bkl en mr		
Artikel 7, vierde lid	Artikel 8.15, eerste lid, Ob		
Artikel 8, eerste lid	Artikelen 3.6, 3.8, eerste lid, 3.9, eerste lid, Ow		
Artikel 8, tweede lid	Artikelen 3.6, 3.8, eerste lid, 3.9, eerste lid, Ow, en artikel 4.22, eerste lid, Bkl		
Artikel 8, derde lid	Behoeft geen implementatie. Om te verzekeren dat het Rijk aan deze plicht kan voldoen is artikel 8.7 Ob opgenomen		Feitelijke verplichting
Artikel 8, vierde lid	Afdeling 4.3 Bkl		
Artikel 8, vijfde lid	Artikel 8.15, tweede lid, Ob		
Artikel 8, zesde lid	Artikel 8.15, eerste lid, Ob		
Artikel 8, zevende lid, eerste alinea	Artikelen 16.23 en 16.27 Ow en artikel 8.6 Ob		
Artikel 8, zevende lid, tweede alinea	Artikelen 16.23 en 16.27 Ow en artikel 8.6 Ob	Indien de verplichting om een inspraakprocedure te volgen zowel uit deze richtlijn als uit andere Gemeenschapswetgeving voortvloeit, kunnen de lidstaten in gecombineerde procedures voorzien om dubbel werk te voorkomen.	Geen gebruik van gemaakt; er is niet in gecombineerde procedures voorzien. Als coördinatie in een specifiek geval toch wenselijk is, staat afdeling 3.4 Awb er niet aan in de weg dat procedures worden gecoördineerd.
Artikel 9, eerste lid	Artikel 16.2, eerste lid, Ow en artikel 12.4, aanhef en onder i, Ob		
Artikel 9, tweede lid	Artikel 12.4, aanhef en onder i, Ob, en mr		
Artikel 10, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 10, tweede lid	Behoeft geen implementatie. Om te verzekeren dat het Rijk aan deze plicht kan voldoen is artikel 8.7 Ob opgenomen		Feitelijke verplichting
Artikel 10, derde en vierde lid	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikelen 11 en 12	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 13	Behoeft geen implementatie		Procedurele bepaling
Artikel 14	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		Inwerkingtredingsbepaling
Artikel 16	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling

Richtlijn overstromingsrisico's

Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's (PbEU 2007, L 288)

Bepaling EU-regeling (richtlijn overstromingsrisico's)	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		Doel richtlijn
Artikel 2	Behoeft geen implementatie		Begripsbepalingen
Artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 3, eerste lid, van de Kaderrichtlijn water	Mr en artikel 8.14 Ob		

Bepaling EU-regeling (richtlijn overstromingsrisico's)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 3, eerste lid en tweede lid, onder a, in samenhang met artikel 3, tweede lid, van de Kaderrichtlijn water,	Artikel 3.7, 3.8, tweede lid, 3.9, tweede lid, 20.17, eerste lid, aanhef en onder c, Ow		
Artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 3, derde lid, van de Kaderrichtlijn water	Artikel 8.14 Ob		
Artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 3, vijfde lid, van de Kaderrichtlijn water	Behoeft geen implementatie		Nederland grenst alleen aan lidstaten.
Artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 3, zesde lid, van de Kaderrichtlijn water		De lidstaten mogen voor de doeleinden van de richtlijn een bestaande nationale of internationale organisatie als bevoegde autoriteit aanwijzen.	Zowel nationaal als internationaal zijn er verschillende samenwerkingsverbanden opgericht. Er is daarom geen behoefte om daar een autoriteit aan toe te voegen.
Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder b, en tweede alinea		De lidstaten kunnen voor de toepassing van deze richtlijn bepaalde kustgebieden of afzonderlijke stroomgebieden vaststellen en toewijzen aan een andere beheerseenheid dan die waaraan ze overeenkomstig artikel 3, lid 1, van de Kaderrichtlijn water zijn toegewezen	Geen gebruik van gemaakt, vanwege de vereiste afstemming met de kaderrichtlijn water
Artikelen 4 en 5			
	Behoeft geen implementatie		Gelet op artikel 13 van de richtlijn overstromingsrisico's.
Artikel 6, eerste lid	Artikel 20.17 Ow in samenhang met artikel 10.6 Bkl		
Artikel 6, tweede lid	Artikel 8.9 Ob		
Artikel 6, derde tot en met vijfde lid	Artikel 10.6 Bkl		
Artikel 6, zesde lid		Ten aanzien van kustgebieden waar een passend beschermingsniveau wordt geboden, kunnen de lidstaten besluiten om de overstromingsgevaarkaarten uitsluitend op te stellen met betrekking tot het in lid 3, onder a, bedoelde scenario.	Geen gebruik van gemaakt. Nederland kiest voor een sobere, doelmatige aanpak en gaat uit van bestaande kennis en bestaand beleid. Nederland ontwikkelt geen nieuw beleid in het kader van de ROR, maar zoekt zoveel mogelijk aansluiting bij lopende programma's en trajecten
Artikel 6, zevende lid		Ten aanzien van gebieden waar overstroming door grondwater wordt veroorzaakt, kunnen de lidstaten besluiten om de overstromingsgevaarkaarten op te stellen met betrekking tot het in lid 3, onder a, bedoelde scenario.	Geen gebruik van gemaakt. Nederland kiest voor een sobere, doelmatige aanpak en gaat uit van bestaande kennis en bestaand beleid. Nederland ontwikkelt geen nieuw beleid in het kader van de ROR, maar zoekt zoveel mogelijk aansluiting bij lopende programma's en trajecten
Artikel 6, achtste lid	Behoeft geen implementatie		Verplichting afgelopen
Artikel 7, eerste, tweede , derde en vierde lid	Artikelen 3.7, 3.8, tweede lid, 3.9, tweede lid, aanhef en onder d, Ow, artikelen 4.3, tweede lid, aanhef en onder c, 4.4, derde lid, aanhef en onder c, 4.7, eerste lid, 4.10, derde lid, aanhef en onder c, Bkl, artikel 8.9 Ob (voor zover het gaat om coördinatie) en mr (voor zover het gaat om de aanwijzing van gebieden)		
Artikel 7, vijfde lid	Behoeft geen implementatie		Verplichting afgelopen
Artikel 8, eerste lid	Artikel 8.9 Ob en artikel 4.7, eerste lid, Bkl		
Artikel 8, tweede lid	Artikel 8.9 Ob		

Bepaling EU-regeling (richtlijn overstromingsrisico's)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 8, derde lid	Behoeft geen implementatie		Nederland grenst alleen aan lidstaten.
Artikel 8, vierde lid	Artikel 8.9 Ob en artikel 4.7, eerste lid, Bkl		
Artikel 8, vijfde lid, eerste alinea		Indien een lidstaat een probleem constateert dat gevolgen heeft voor het overstromingsrisicobeheer van zijn wateren en niet door die lidstaat kan worden opgelost, kan hij dat probleem voorleggen aan de Commissie.	Of gebruik wordt gemaakt van die mogelijkheid wordt per situatie beoordeeld
Artikel 8, vijfde lid, tweede alinea	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 9	Behoeft geen implementatie	Mogelijkheid tot integratie	Voor zover het gaat om de coördinatie is dit geïmplementeerd via het Bestuursakkoord Water (mei 2011). Er is in zoverre sprake van integratie dat de onderdelen die uitvoering geven aan de kaderrichtlijn water en aan de richtlijn overstromingsrisico's beide onderdelen zijn van de regionale waterprogramma's, maar vormen wel een afzonderlijk onderdeel vanwege de inspraakprocedure op onder meer tussentijdse wijzigingen van de waterprogramma's.
Artikel 10, eerste lid	artikel 10.6 Bkl en Ib		
Artikel 10, tweede lid	Artikelen 16.27, in samenhang met artikelen 3.8, tweede lid, en 3.9, tweede lid, onder d, en 16.28, eerste lid, Ow		
Artikelen 11 en 12	Behoeven geen implementatie		Uitvoeringsbepaling en bepaling over comité's
Artikel 13, eerste lid		Lidstaten kunnen onder voorwaarden besluiten om geen voorlopige overstromingsrisicobeheerbeoordeling als bedoeld in artikel 4 te verrichten.	De voorlopige beoordeling kon achterwege worden gelaten indien de lidstaat sowieso overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten had opgesteld voor (deel)stroomgebieden of kustgebieden. Van deze laatste mogelijkheid is (gezien de geomorfologische kenmerken van Nederland, waardoor in ieder (deel)stroomgebied wel risico's te verwachten zijn) dan ook gebruikgemaakt. Dit betekent overigens niet dat «heel Nederland» wordt aangewezen als risicogebied. Aan de risicogebieden die zichtbaar worden op de verplicht op te stellen overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten wordt in de overstromingsrisicobeheerplannen aandacht besteed.
Artikel 13, tweede lid		Lidstaten kunnen onder voorwaarden besluiten om overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten te gebruiken die voor 22 december 2010 werden voltooid.	Overgangsmaatregel niet meer van toepassing.

Bepaling EU-regeling (richtlijn overstromingsrisico's)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 13, derde lid		Lidstaten kunnen onder voorwaarden besluiten om overstromingsrisicobeheerplannen gebruiken die voor 22 december 2010 werden voltooid.	Overgangsregeling niet meer van toepassing
Artikel 13, vierde lid	Behoeft geen implementatie		Artikellid geeft toepassingsbereik van artikel 13 aan
Artikel 14	Artikel 8.9 Ob		
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 16	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 17	Behoeven geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 18	Behoeven geen implementatie		Inwerkingstredingsbepaling
Artikel 19	Behoeven geen implementatie		Adressaatbepaling

Richtlijn technische specificaties chemische analyse en monitoring watertoestand

Richtlijn 2009/90/EG van de Commissie van de Europese Unie van 31 juli 2009 tot vaststelling van technische specificaties voor de chemische analyse en monitoring van de watertoestand krachtens Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2009, L 201)

Bepaling EU-regeling (richtlijn technische specificaties chemische analyse en monitoring watertoestand)	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		Doel richtlijn
Artikelen 2 tot en met 6	Artikel 10.13 Bkl en mr		
Artikel 7	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 8	Behoeft geen implementatie		Inwerkingtredingsbepaling
Artikel 9	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling

Richtlijn prioritaire stoffen

Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteits-normen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG (PbEU 2008, L 348)

Bepaling EU-regeling (richtlijn prioritaire stoffen)	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		Doel richtlijn
Artikel 2, aanhef	Voor de implementatie van artikel 2 van de kaderrichtlijn water, zie implementatietabel die richtlijn. Voor de implementatie van artikel 2 van de richtlijn technische specificaties chemische analyse en monitoring watertoestand, zie implementatietabel van die richtlijn.		
Artikel 2, aanhef en onder 1 en 2	Bijlage III Bkl		
Artikel 3, eerste lid, en lid 1 bis, aanhef en onder i en onder ii	Artikel 2.12, eerste, tweede en derde lid, 4.13 en bijlage III Bkl		
Artikel 3, lid 1 bis, laatste alinea, in samenhang met artikel 4, vierde tot en met negende lid, van de kaderrichtlijn water	Artikelen 2.18, 2.20 en 4.16 Bkl		

Bepaling EU-regeling (richtlijn prioritaire stoffen)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 3, tweede lid	Artikel 2.12, eerste, tweede en derde lid, 4.13 en bijlage III Bkl		
Artikel 3, derde lid, lid 3bis, lid 3ter, en vierde lid	Artikel 10.10 en bijlage III Bkl en mr	De lidstaten kunnen ervoor kiezen om ten aanzien van een of meer categorieën oppervlaktewateren een milieukwaliteitsnorm toe te passen voor een andere matrix dan die vermeld in het tweede lid of wanneer relevant, voor een andere biotataxon dan die vermeld in deel A van bijlage I.	Gebruik van gemaakt, zie met name bijlage III en de voetnoten daarbij.
Artikel 3, vijfde lid	Artikel 4.6, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 3, lid 5bis	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 3, zesde lid	Mr		
Artikel 3, zevende tot en met achtste (ter) lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 4	Bijlage XVIII, onder B (handboek emissietoets) Bkl	De lidstaten kunnen aan lozingspunten grenzende mengzones aanwijzen.	Via het handboek emissietoets kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt
Artikel 5	Artikel 4.6, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 6	Artikel 2.19 Bkl		
Artikelen 7 tot en met 8	Behoeven geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 8 bis	Artikel 4.6 Bkl	De lidstaten kunnen in de stroomgebiedbeheerplannen aanvullende kaarten opnemen waarin de informatie over de chemische toestand van bepaalde stoffen afzonderlijk van informatie van andere stoffen wordt weergegeven	Via artikel 4.6 en de mr kan van deze mogelijkheid gebruik worden gemaakt.
Artikel 8 ter	Artikel 10.10, aanhef en onder e, Bkl		
Artikel 8 quater	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikelen 9 en 9bis	Behoeft geen implementatie		Procedurele bepaling
Artikel 10	Zie implementatietabel van de kaderrichtlijn water		
Artikelen 11 en 12	Behoeft geen implementatie		Wijzigingen en intrekking zijn al uitgevoerd
Artikel 13	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 14	Behoeft geen implementatie		Inwerkingstredingsbepaling
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I, deel a en b (milieukwaliteitsnormen)	Bijlage III Bkl		

Richtlijn storten afvalstoffen

Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG 1991, L 182)

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	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		Doel richtlijn
Artikel 2, aanhef en onder a	Artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer en bijlage, deel A, (afvalstoffen) Ow		
Artikel 2, aanhef en onder b	Artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer		

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	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, aanhef en onder c	Artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer, bijlage I (gevaarlijke afvalstoffen) Bal en bijlage I (gevaarlijke afvalstoffen) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder d	Artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer		
Artikel 2, aanhef en onder e	Artikel 11a Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 2, aanhef en onder f	Artikel 11a Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 2, aanhef en onder g	Artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer, bijlage I (stortplaats) Bal en bijlage I (stortplaats) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder h	Artikel 11a Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 2, aanhef en onder i	Bijlage I (percolaat) Bkl		
Artikel 2, aanhef en onder j	Omgezet in artikel 8.54 Bkl en Mr (niet als begripsbepaling)		
Artikel 2, aanhef en onder k	Behoeft geen implementatie		Begripsbepaling
Artikel 2, aanhef en onder l	Behoeft geen implementatie		Begripsbepaling
Artikel 2, aanhef en onder m	Artikel 11a Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 2, aanhef en onder n	Behoeft geen implementatie		Begripsbepaling
Artikel 2, aanhef en onder o	Behoeft geen implementatie		Begripsbepaling
Artikel 2, aanhef en onder p	Behoeft geen implementatie		Implementatie via hoofdstuk 3 in het Ob
Artikel 2, aanhef en onder q	Artikel 1, eerste lid, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 2, aanhef en onder r	Behoeft geen implementatie		Geen gebruik van gemaakt
Artikel 3, eerste lid	Behoeft geen implementatie		Ruim toepassingsbereik; geimplementeerd via implementatie van de betreffende artikelen
Artikel 3, tweede lid, eerste, tweede en derde streepje	Artikel 1.4 Ow		
Artikel 3, tweede lid, vierde streepje	Artikel 10.2 Wet milieubeheer		
Artikel 3, derde lid	Behoeft geen implementatie	Uitzonderingsmogelijkheid voor ongevaarlijke afvalstoffen, die afkomstig zijn van de prospectie en de winning, de behandeling en de opslag van mineralen of van de exploitatie van steengroeven en zodanig gestort worden dat milieuverontreiniging en schade aan de menselijke gezondheid worden voorkomen.	Niet van toepassing, Nederland heeft geen winningsafvalvoorzieningen
Artikel 3, vierde lid	Behoeft geen implementatie	Uitzonderingsmogelijkheden voor bepaalde stortplaatsen op eilanden of in afgelegen woongebieden.	Geen gebruik van gemaakt
Artikel 3, vijfde lid	Artikel 11a Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen	Vrijstellingsmogelijkheid voor ondergrondse opslagen.	Wel gebruik van gemaakt; zie betreffende artikelen
Artikel 3, vijfde lid	Artikel 8.51 Bkl	Vrijstellingsmogelijkheid voor ondergrondse opslagen.	Wel gebruik van gemaakt; zie betreffende artikelen
Artikel 4	Artikel 11c Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, eerste lid	Artikel 1, eerste lid, onder 18, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, tweede lid	Artikel 1, eerste lid, onder 18, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	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, aanhef en onder a	Artikel 1, eerste lid, onder 1, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, derde lid, aanhef en onder b	Artikel 1, eerste lid, onder 3, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, derde lid, aanhef en onder c	Artikel 1, eerste lid, onder 2 en 4, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, derde lid, aanhef en onder d	Artikel 1, eerste lid, onder 14, Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, derde lid, aanhef en onder e	Artikel 11f Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 5, vierde lid	Artikel 8 Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 6	Artikel 11f Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 7, eerste volzin, aanhef en onder a tot en met f	Mr		
Artikel 7, eerste volzin, aanhef en onder g	artikelen 8.47, derde lid, en 8.49, derde lid, Wet milieubeheer en mr		
Artikel 7, eerste volzin, aanhef en onder h	Artikel 16.49 Ow		
Artikel 7 eerste volzin, aanhef en onder i	Mr		
Artikel 7, tweede volzin	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 8, aanhef en onder a, onder i	Zie in deze implementatietabel bij artikel 3, derde en vierde lid, van de richtlijn storten afvalstoffen		
Artikel 8, aanhef en onder a, onder ii	Artikel 8.47 Bkl en mr		
Artikel 8, aanhef en onder a, onder iii	Artikel 2.10 Bal, artikel 10.3 Wet milieubeheer en artikel 8.9, eerste lid, aanhef en onder g, Bkl		
Artikel 8, aanhef en onder a, onder iv	Iw (artikel 13.45 Ow), Ib en mr		
Artikel 8, aanhef en onder b	Artikelen 10.3 en 10.14 Wet milieubeheer		
Artikel 8, aanhef en onder c	Artikel 8.60 Bkl en mr		
Artikel 9, aanhef en onder a	Artikel 11c Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en mr		
Artikel 9, aanhef en onder b	Artikel 11c Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 9, aanhef en onder c	Paragraaf 8.2 Wet milieubeheer, artikel 11c Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, artikelen 8.58, 8.59 en 8.60 Bkl en mr		
Artikel 9, aanhef en onder d	Artikel 11c Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen, artikel 8.58 Bkl en mr		
Artikel 10	Artikel 8.43 Wet milieubeheer en artikel 8.39 Bkl		
Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder a	Artikel 11d Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b, eerste en tweede streepje	Artikel 11d Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder b, derde streepje	Artikelen 10.41 en 10.43 Wet milieubeheer		
Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder c	Artikel 11d Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 11, eerste lid, aanhef en onder d	Artikel 11d Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Artikel 11, tweede lid	Zie in deze implementatietabel bij artikel 3, vierde en vijfde lid, van de richtlijn storten afvalstoffen		
Artikel 12, aanhef en onder a	Artikelen 8.58, 8.59 en 8.60 Bkl en mr		
Artikel 12, aanhef en onder b	Artikel 8.58 Bkl en mr		
Artikel 12, aanhef en onder c	Artikelen 8.58, 8.59 en 8.60 Bkl en mr		
Artikel 13, aanhef en onder a en b	Artikel 8.47 Wet milieubeheer		
Artikel 13, aanhef en onder c	Artikel 8.49 Wet milieubeheer		
Artikel 13, aanhef en onder d	Artikelen 8.49 en 8.50 Wet milieubeheer en mr		
Artikel 14	Artikel VI Besluit van 5 juli 2001 tot wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer en enige andere besluiten ter uitvoering van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van de Europese Unie van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG L 182) (Stb. 2001, 336)		
Artikel 15	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 16	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 17	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 18	Behoeven geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 19	Behoeven geen implementatie		Inwerkingstredingsbepaling
Artikel 20	Behoeven geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I, onder 1	Behoeft geen implementatie		Betreft aspecten die zijn beoordeeld bij de lokatiekeuze
Bijlage I, onder 2	Artikelen 8.48, 8.49, 8.50 en 8.56 Bkl en mr		
Bijlage I, onder 3	Artikelen 8.48, 8.49 en 8.50 Bkl en mr		
Bijlage I, onder 4	Artikel 8.54 Bkl en mr		
Bijlage I, onder 5	Artikel 11c Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Bijlage I, onder 6	Artikel 8.49 Bkl en mr		
Bijlage I, onder 7	Artikel 11c Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Bijlage I, onder 8	Artikel 11f Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en mr		
Bijlage II, onder 1	Behoeft geen implementatie		
Bijlage II, onder 2, 3 en 4	Artikelen 11d en 11f Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen		
Bijlage II, onder 5	Behoeft geen implementatie		Implementatieplicht volgt uit vaststellingsbesluit EU-norm
Bijlage II, onder 6	Artikel 11f Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en mr		
Bijlage III, onder 1	Behoeft geen implementatie		Doelstelling
Bijlage III, onder 2	Behoeft geen implementatie		In Nederland wordt geen gebruik gemaakt van 'waterbalansen' als bedoeld in bijlage III van de richtlijn storten afvalstoffen
Bijlage III, onder 3	Artikelen 8.54, 8.57, 8.58 en 8.60 Bkl en mr		

Bepaling EU-regeling (richtlijn storten afvalstoffen)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Bijlage III, onder 4, onder A	Artikelen 8.48, 8.56, 8.58, 8.59 en 8.60 Bkl en mr		
Bijlage III, onder 4, onder B	Artikelen 8.58 en 8.59 Bkl en mr		
Bijlage III, onder 4, onder C	Artikelen 8.58 en 8.59 Bkl en mr		
Bijlage III, onder 5	Mr		
Bijlage III, onder 6	Artikel 11f Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen en mr		

Richtlijn winningsafval

Richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van de winningsindustrieën en houdende wijziging van Richtlijn nr. 2004/35/EG (PbEU 2006, L 102)

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	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		Doel richtlijn
Artikel 2, eerste en tweede lid	Artikel 8.64, eerste lid, en bijlage I (winningsafvalstoffen, winningsafvalvoorziening en winningsafvalvoorziening categorie A) Bkl		
Artikel 2, derde lid, eerste volzin	Artikel 8.64, tweede lid, Bkl		
Artikel 2, derde lid, tweede volzin	Artikel 8.64, derde lid, Bkl	De bevoegde autoriteit kan de voorschriften, voor het storten van niet-gevaarlijk afval uit de prospectie van mineralen, uitgezonderd aardolie en andere evaporieten dan gips en anhydriet, alsmede voor het storten van niet-verontreinigde grond en afval uit de winning, de behandeling en de opslag van turf, versoepelen of daarvan ontheffing verlenen, mits aan artikel 4 is voldaan.	Beleidsneutraal omgezet. Zie met name artikel 8.64, derde lid, aanhef en onder d, Bkl.
Artikel 2, derde lid, derde volzin	Artikel 8.64, derde lid, Bkl	De lidstaten kunnen de voorschriften van artikel 11, lid 3, artikel 12, leden 5 en 6, artikel 13, lid 6, en de artikelen 14 en 16 versoepelen of daarvan ontheffing verlenen voor niet-gevaarlijk niet-inert afval, tenzij dit wordt gestort in een afvalvoorziening van categorie A.	Beleidsneutraal omgezet. Zie met name artikel 8.64, derde lid, onder a, Bkl.
Artikel 2, vierde lid	Artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer, bijlage I (stort-plaats) Bal en bijlage I (stort-plaats) Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder 1	Artikel 1.1 (afvalstoffen) Wet milieubeheer		
Artikel 3, aanhef en onder 2	Bijlage I (gevaarlijk afval) Bal		
Artikel 3, aanhef en onder 3	Bijlage I (inert afval) Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder 4	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijving; voor handelingen met verontrei-nigde grond gelden specifieke eisen
Artikel 3, aanhef en onder 5 tot en met 14	Behoeven geen implementatie		Begripsomschrijvingen

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 3, aanhef en onder 15	Artikel 8.64 en bijlage I (winningsafvalvoorziening) Bkl		De begripsomschrijving in artikel 3, vijftiende lid, van de richtlijn winningsafval bevat naast een inhoudelijke omschrijving ook termijnen. Die termijnafbakening is niet overgenomen. Op grond van de nationale regelgeving is dus ook bij tijdelijke opslag sprake van een afvalvoorziening en wordt geen onderscheid gemaakt tussen een «afvalvoorziening» en een «voorziening voor (een nader gespecificeerde categorie) afval». Zie voor een toelichting hierop: Stb. 2008, 182, p. 32 en 33
Artikel 3, aanhef en onder 16	Bijlage I (ongewoon voorval) Ow		
Artikel 3, aanhef en onder 17			Begripsomschrijving
Artikel 3, aanhef en onder 18	Bijlage I (beste beschikbare technieken) Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder 19 tot en met 29	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijvingen
Artikel 4, eerste lid, eerste volzin	Artikelen 1.6 tot en met 1.8 Ow en artikel 2.10 Bal		
Artikel 4, eerste lid, tweede volzin	Artikelen 10.1 en 10.2 Wet milieubeheer en artikel 2.10 Bal		
Artikel 4, tweede lid	Paragraaf 8.2 en titel 17.1A Wet milieubeheer		
Artikel 4, derde lid	Titel 17.1A Wet milieubeheer en artikel 8.9 Bkl		
Artikel 5, eerste lid	Artikel 8.65 Bkl		
Artikel 5, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Doelstelling afvalbeheersplan
Artikel 5, derde lid	Mr		
Artikel 5, vierde lid	Artikel 8.65 Bkl		
Artikel 5, vijfde lid	Mr		
Artikel 5, zesde lid	Mr		
Artikel 6, eerste lid, eerste deel zin	Artikel 8.71 Bkl		
Artikel 6, eerste lid, tweede deel zin	Behoeft geen implementatie		Zie voor een toelichting: Stb. 2008, 182, pagina 17 en 18
Artikel 6, tweede lid	Artikel 8.71 Bkl, mr (voor zover het gaat om de vastlegging van het preventiebeleid) en titel 8.3 Wet milieubeheer (nazorg)		
Artikel 6, derde lid	Artikel 8.71 Bkl en mr		
Artikel 6, vierde lid, eerste volzin	Artikelen 6.1.3 en 6.3.1 Besluit veiligheidsregio's en mr		
Artikel 6, vierde lid, tweede volzin	Artikel 17.5A Wet milieubeheer		
Artikel 6, vijfde lid	Afdeling 3.4 Awb en artikelen 6.1.4 en 6.3.3 Besluit veiligheidsregio's		
Artikel 6, zesde lid	Artikel 6a Besluit informatie inzake rampen en crises		
Artikel 7, eerste lid	Artikel 5.1 Ow en artikel 3.85 Bal		
Artikel 7, tweede lid	Mr		
Artikel 7, derde lid	Artikelen 8.9, tweede lid en paragraaf 8.5.2.6 Bkl		
Artikel 7, vierde lid	Paragraaf 5.1.1 Ow en afdeling 8.10 Bkl		
Artikel 7, vijfde lid	Artikel 33 Wet op het Centraal bureau voor de statistiek en artikel 2 Besluit gegevensverwerving CBS		

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder a	Artikelen 3.11, 3.12 en 3.42 Awb en artikel 8.22 Ob		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b	Artikel 8.20 Ob		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder c	Artikel 3.12 Awb		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder d	Artikelen 3.11 en 3.12 Awb		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder e	Paragraaf 5.1.5 Ow, artikel 8.22 Ob en afdeling 8.10 Bkl		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder f	Artikel 3.12 Awb		
Artikel 8, eerste lid, aanhef en onder g	Awb, Wet openbaarheid bestuur en artikelen 8.22 en 8.23 Ob		
Artikel 8, tweede lid, aanhef en onder a	Artikelen 3.11 en 3.12 Awb		
Artikel 8, tweede lid, aanhef en onder b	Artikel 3.14 Awb		
Artikel 8, derde lid	Paragraaf 5.1.5 Ow, artikel 8.22 Ob en afdeling 8.10 Bkl		
Artikel 8, vierde lid	Artikel 3.15 Awb		
Artikel 8, vijfde lid	Afdelingen 3.2 en 3.7 Awb		
Artikel 8, zesde lid, onder a	Artikel 3.44 Awb		
Artikel 8, zesde lid, onder b	Artikelen 3.46 en 3.47 Awb		
Artikel 8, zevende lid,	Awb, Wet openbaarheid bestuur en artikelen 8.22 en 8.23 Ob		
Artikel 9	Artikel 1.1 Wet milieubeheer en bijlage I (winningsafvalvoorziening categorie A) Bkl		
Artikel 10, eerste lid	Artikel 8.52 Bkl		
Artikel 10, tweede lid	Bijlage I (winningsafvalvoorziening en winningsafvalvoorziening categorie A) Bkl en artikel 8.52 Bkl		
Artikel 11, eerste lid	Artikel 8.66 Bkl		
Artikel 11, tweede lid, eerste volzin, aanhef en onder a	Artikel 8.68, eerste lid, aanhef en onder b en c, Bkl en mr		
Artikel 11, tweede lid, eerste volzin, aanhef en onder b	Artikelen 8.67, eerste lid, aanhef en onder a en b, en 8.68, eerste lid, aanhef en onder a, Bkl		
Artikel 11, tweede lid, eerste volzin, aanhef en onder c	Artikel 8.68, eerste lid, aanhef en onder d en e, Bkl		
Artikel 11, tweede lid, eerste volzin, aanhef en onder d en onder e	Mr		
Artikel 11, tweede lid, tweede volzin	Artikel 8.68, tweede lid, Bkl		
Artikel 11, derde lid, eerste, tweede en derde volzin	Artikelen 17.5a, 17.5b en 17.5c Wet milieubeheer		
Artikel 11, derde lid, vierde volzin	Artikel 8.69, eerste lid, aanhef en onder a, Bkl		
Artikel 11, derde lid, vijfde volzin	Artikel 8.69, eerste lid, aanhef en onder b, en tweede lid, Bkl		
Artikel 12, eerste lid, in samenhang met het tweede en derde lid	Artikelen 8.47, derde lid, en 8.48, tweede lid, Wet milieubeheer		
Artikel 12, eerste lid, in samenhang met het vierde lid	Artikelen 8.48, tweede lid, 8.49 en 8.50 Wet milieubeheer		
Artikel 12, eerste lid, in samenhang met het vijfde lid	Artikelen 8.48, tweede lid, en 8.49 Wet milieubeheer		
Artikel 12, eerste lid, in samenhang met het zesde lid	Artikel 17.5d Wet milieubeheer		
Artikel 13, eerste lid, aanhef en onder a	Artikel 8.70, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1, Bkl		

Bepaling EU-regeling (richtlijn winningsafval)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 13, eerste lid, aanhef en onder b	Artikel 8.70, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2, Bkl		
Artikel 13, eerste lid, aanhef en onder c	Artikel 8.70, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3, Bkl		
Artikel 13, tweede lid	Artikel 8.70, eerste lid, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 13, derde lid,	Artikel 8.70, tweede lid, Bkl	Onder omstandigheden kan bevoegd gezag besluiten de voorschriften, bedoeld in artikel 13, eerste lid, aanhef en onder b en c, af te zwakken of te laten vervallen	Deze bevoegdheid is geïmplementeerd, zodat het bevoegd gezag deze beleidsvrijheid in het concrete geval kan toepassen
Artikel 13, vierde lid	Artikel 8.70, derde lid, Bkl		
Artikel 13, vijfde lid	Artikel 8.70, eerste lid, aanhef en onder c, en derde lid, Bkl		
Artikel 13, zesde lid	Behoeft geen implementatie		Cyanide wordt gebruikt bij de winning van edelmetalen, met name goud. Omdat dergelijke edelmetalen in de Nederlandse bodem niet voorkomen, zal de opslag van bij winningsactiviteiten vrijgekomen cyanidehoudend afval niet kunnen voorkomen.
Artikel 14	Iw en Ib (wijziging artikel 13.5 van de Ow en hoofdstuk 7 van het Ob)		
Artikel 15	Artikel 17.6, derde lid, Wet milieubeheer		
Artikel 16, eerste lid	Artikel 8.20, eerste lid, Ob		
Artikel 16, tweede lid	Artikel 16.88 Ow en mr		
Artikel 16, derde lid	Artikel 17.5a Wet milieubeheer en artikel 14 Besluit informatie inzake rampen en crises		
Artikel 17, eerste lid	Artikelen 8.67, eerste lid, aanhef en onder b, onder 3, en 8.68, eerste lid, aanhef en onder d, Bkl en Ib		
17, tweede lid	Artikel 8.68, tweede lid, Bkl		
Artikel 18	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 19	Iw (wijziging artikel 1a van de Wet op de economische delicten)		
Artikel 20	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 21, eerste en derde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 21, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikelen 22 en 23	Behoeft geen implementatie		Procedurele bepalingen
Artikel 24	Behoeft geen implementatie		Bepaling is uitgewerkt (overgangsbepaling)
Artikel 25	Behoeft geen implementatie		Uitvoeringsbepaling
Artikel 26	Behoeft geen implementatie		Inwerkingtredingbepaling
Artikel 27	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I, onderdeel 1	Artikel 8.71 Bkl en mr		
Bijlage I, onderdeel 2	Artikel 6a Besluit informatie inzake rampen en crises		
Bijlage II	Mr		
Bijlage III	Artikel 1.1 Wet milieubeheer en bijlage I (winningsafvalvoorziening categorie A) Bkl		

Verdrag van Granada

Op 3 oktober 1985 te Granada tot stand gekomen Overeenkomst inzake het behoud van het architectonische erfgoed van Europa (Trb. 1985, 163)

Bepaling internationale regeling (Verdrag van Granada)	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	Bijlage (cultureel erfgoed) Ow		Deze begripsomschrijving is ingevuld met begrippen die materieel overeenkomen met de drie begrippen in artikel 1 van het Verdrag van Granada.
Artikel 2	Hoofdstuk 3 Erfgoedwet, artikel 2.34, derde lid, Ow en artikel 5.126, eerste lid, Bkl		Op rijksniveau is dit ingevuld door aanwijzing rijksmonumenten en beschermde stads- en dorpsgezichten en op regionaal via de instructieregel in artikel 5.126 Bkl. Het opstellen van een passende documentatie maakt deel uit van de inventarisatie van cultureel erfgoed.
Artikel 3	Erfgoedwet, Wet inkomstenbelasting 2001, Iw (Wet op de economische delicten), Ow (met name artikelen 2.34, derde lid, en 5.1), Bal (met name hoofdstukken 11 en 12), Bkl (met name artikelen 5.126, 5.127, 7.2, 7.3 en afdeling 8.8), Ob (artikelen 8.38 en 8.39) en provinciale en gemeentelijke regels		
Artikel 4, eerste lid	Artikelen 2.34, derde lid, en 5.1 Ow en artikelen 5.126 en 7.3 en afdeling 8.8 Bkl		
Artikel 4, tweede lid, aanhef	Ow (met name artikelen 2.34, derde lid, en 5.1), Bal (met name hoofdstuk 11, zorgplicht en maatwerk) en Bkl (met name artikelen 5.126, tweede lid, onder 1, en 7.3 en afdeling 8.8)		
Artikel 4, tweede lid, aanhef en onder a	Artikel 5.1, eerste lid, Ow en artikel 5.126, tweede lid, onder 1 en 4, aanhef en onder a, Bkl		
Artikel 4, tweede lid, aanhef en onder b	Artikel 2.34, derde lid, Ow, artikel 5.126, tweede lid, onder 1 en 4, aanhef en onder b, Bkl en Iw (artikel 11.25 Ow)		
Artikel 4, tweede lid, aanhef en onder c	Behoeft geen omzetting		Nederland heeft hierop een voorbehoud gemaakt en geeft hier geen invulling aan. Wel is voor rijksmonumenten een instandhoudingsplicht opgenomen in artikel 11.11 Bkl.
Artikel 4, tweede lid, aanhef en onder d	Behoeft geen omzetting		Nederland heeft hierop een voorbehoud gemaakt en geeft hier geen invulling aan.
Artikel 5	Bkl (met name artikelen 5.126, 8.81, 8.82 en 7.3)		
Artikel 6, eerste lid	Erfgoedwet (met name hoofdstuk 7)		Er zijn ook provincies en gemeenten die financiële steun verlenen.
Artikel 6, tweede lid	Wet inkomstenbelasting 2001 (artikel 6.31)		
Artikel 6, derde lid	Erfgoedwet (met name hoofdstuk 7) en Wet inkomstenbelasting 2001 (artikel 6.31)		Er zijn ook provincies en gemeenten die financiële steun verlenen.
Artikel 7	Behoeft geen omzetting		Aan de plicht kan onder meer worden voldaan via het omgevingsplan. Zie ook artikelsgewijze toelichting op artikel 5.126 Bkl.

Bepaling internationale regeling (Verdrag van Granada)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 8, aanhef en eerste lid	Behoeft geen omzetting		Feitelijke verplichting
Artikel 8, aanhef en tweede lid	Artikelen 1.2, tweede lid, aanhef en onder f, 2.1, tweede lid, en 3.1 Ow		Beleid inzake cultureel erfgoed moet tot uitdrukking komen in een omgevingsvisie. Op grond van artikel 3.1 moeten gemeenteraden, provinciale staten en onze minister een omgevingsvisie vaststellen. Dit is een taak als bedoeld in 2.1, eerste lid, Ow. Op grond van artikel 2.1, tweede lid, Ow houden bestuursorganen bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Onderdeel van de fysieke leefomgeving is cultureel erfgoed. Dit volgt uit artikel 1.2, tweede lid, onder f, Ow. Dit betekent dat bij het maken van beleid in een omgevingsvisie op grond van 3.1 Ow beleid over cultureel erfgoed daarvan onderdeel uitmaakt.
Artikel 9	Iw (artikel 1a, onderdelen 1, 2 en 3 Wet op de economische delicten)		
Artikel 10	Artikelen 1.2, tweede lid, aanhef en onder f, 2.1, tweede lid, en 3.1, Ow		Zie de toelichting in deze tabel bij artikel 8, aanhef en tweede lid, van het Verdrag van Granada.
Artikel 10, eerste lid	Artikelen 5.126 en 7.3 en afdeling 8.8 Bkl		Artikel 10, eerste lid, verplicht ertoe om het beleid inzake het behoud van cultureel erfgoed tot uitdrukking te laten komen in het omgevingsplan (planologische uitwerking) en bij vergunningprocedures.
Artikel 11	Artikelen 5.126, tweede lid, onder 3, en 8.81, tweede lid, aanhef en onder c, Bkl		
Artikel 12	Artikel 5.126 Bkl		
Artikel 13	Behoeft geen omzetting		Feitelijke verplichting
Artikel 14, eerste lid	Artikel 8.22, eerste lid, aanhef en onder a, Ob, paragraaf 16.3.1 en artikel 16.55 (in samenhang met uitwerking aanvraagvereis-ten in de mr) Ow en Awb		
Artikel 14, tweede lid	Behoeft geen omzetting		Feitelijke verplichting
Artikelen 15 tot en met 19	Behoeven geen omzetting		Feitelijke verplichtingen
Artikel 20, tweede lid	Behoeft geen omzetting		Interne werkwijze toezicht uitvoering verdrag
Artikel 21	Behoeft geen omzetting		Verhouding tot andere verdragen
Artikel 22 tot en met 27	Behoeft geen omzetting		Toetredingsbepalingen, inwerkingtredingsbepalingen en procedurele bepalingen

Verdrag van Valletta

Op 16 januari 1992 te Valletta tot stand gekomen herziene Europees Verdrag inzake de bescherming van het archeologisch erfgoed (Trb. 1992, 32)

Bepaling internationale regeling (Verdrag van Valleta)	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 omzetting		Doel verdrag
Artikel 1, tweede en derde lid	Artikel 1.1 (archeologisch monument) Erfgoedwet		Verdragsdefinitie is ruimer, maar in Nederlandse context is nadruk op het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van het verdrag voldoende.
Artikel 2, aanhef en onder i	Artikelen 3.1 en 3.3 Erfgoedwet (voor archeologische rijksmonumenten) en artikel 5.126 Bkl (voor andere archeologische monumenten)		De zinsnede 'Rekening houden met cultureel erfgoed' in artikel 5.126, eerste lid, Bkl vereist ook het inventariseren van bekende en aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten.
Artikel 2, aanhef en onder ii	Artikel 3.1 Erfgoedwet		
Artikel 2, aanhef en onder iii	Artikel 5.10 Erfgoedwet en artikelen 7.31 en 7.36 Bal (voor ontgrondingen en windenergie op zee (binnen de EEZ))		
Artikel 3, aanhef en onder i	Paragraaf 5.1 Erfgoedwet, artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, Ow (verlettering via lw naar b) en artikelen 5.126, eerste lid, tweede lid, aanhef en onder a en d, onder 3, en derde lid, aanhef en onder a, 8.81, tweede lid, aanhef en onder a en 8.82 Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder ii	Artikelen 5.126, tweede lid, 8.64, derde lid, 8.81, tweede lid, aanhef en onder a, en 8.82, aanhef en onder b en c, en 8.92 Bkl		
Artikel 3, aanhef en onder iii	Artikel 2.2 Besluit Erfgoedwet archeologie		
Artikel 4, aanhef en onder i	Artikel 3.1, eerste lid, Erfgoedwet		
Artikel 4, aanhef en onder ii	Artikelen 5.126, tweede lid, aanhef en onder d, onder 3, 8.78, derde lid, 8.81, tweede lid, aanhef en onder d, en 8.82, aanhef en onder a en d, en 8.92 Bkl		
Artikel 4, aanhef en onder iii	Artikelen 5.8 en 5.9 Erfgoedwet		
Artikel 5, aanhef en onder i	Artikelen 16.15 en 17.9 Ow		Aan de plicht kan ook worden voldaan door gebruik te maken van het eigen ambtelijk apparaat.
Artikel 5, aanhef en onder ii	Behoeft geen omzetting		Feitelijke verplichting
Artikel 5, aanhef en onder iii	Artikel 16.42 Ow, artikel 9.3, eerste lid, aanhef en onder f, Ob (voor plannen en programma's), lw (artikel 16.43, derde lid, onder a, Ow, artikel 16.52, eerste lid, Ow) en Ib (over eisen aan de inhoud van het project-MER (voor projecten))		
Artikel 5, aanhef en onder iv	Artikelen 5.126, tweede lid, aanhef en onder d, onder 3 (op grond waarvan de gemeente dit via de regels en voorschriften in het omgevingsplan regelt), 8.78, derde lid, 8.81, tweede lid, aanhef en onder d, 8.82, aanhef en onder a en d, en 8.92 Bkl		

Bepaling internationale regeling (Verdrag van Valleta)	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, aanhef en onder v	Artikelen 5.126, tweede lid, aanhef en onder c, en 8.81, tweede lid, aanhef en onder a, Bkl		
Artikel 6	Behoeft geen omzetting		Via de grondexploitatie (hoofdstuk 12 Ow) en de mogelijkheid van financiële zekerheidstelling, kan de overheid aan deze verplichting voldoen, als de verstoorder een ander is dan de overheid zelf.
Artikel 7	Artikel 5.12 Erfgoedwet en artikel 5.126, eerste lid, Bkl		De zinsnede 'Rekening houden met cultureel erfgoed' in artikel 5.126, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving vereist ook het inventariseren van bekende en aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten.
Artikelen 8 tot en met 10 en 12	Behoeven geen omzetting		Feitelijke verplichtingen
Artikel 11	Behoeft geen omzetting		Verhouding tot andere verdragen
Artikel 13	Behoeft geen omzetting		Interne werkwijze toezicht uitvoering verdrag
Artikelen 14 tot en met 18	Behoeven geen omzetting		Toetredingsbepalingen, inwerkingtredingsbepalingen en procedurele bepalingen

VN-gehandicaptenverdrag

Op 13 december 2006 te New York tot stand gekomen Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (Trb. 2007, 169 en Trb. 2014, 113)

Bepaling internationale regelgeving (VN-gehandicaptenverdrag)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
9, eerste lid	5.158 Bkl		

Vogelrichtlijn

Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PbEU 2010, L 20)[257]

Bepaling EU-regeling (Vogelrichtlijn)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte en andere toelichting
Artikel 3, eerste lid en tweede lid, aanhef en onder b, c en d, en 4, eerste lid, eerste zin, en tweede lid	Artikel 4.26 Bkl en 8.16 Ob		

[257] De vogelrichtlijn en habitatrichtlijn zijn met dit besluit nog niet volledig geïmplementeerd. Het voornaamste deel van deze richtlijnen zal met het invoeringsspoor of het aanvullingsspoor natuur worden geïmplementeerd. Er is daarom in deze bijlage gekozen om voor de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn te volstaan met een implementatietabel voor alleen de bepalingen uit die richtlijnen die met dit besluit of het Ob zijn geïmplementeerd. Beoogd is in het invoeringsspoor of aanvullingsspoor natuur een volledige implementatietabel op te nemen.

Werelderfgoedverdrag

Op 16 november 1972 te Parijs tot stand gekomen overeenkomst inzake de bescherming van het cultureel en natuurlijk erfgoed van de wereld (Trb. 1973, 155)

Bepaling internationale regeling (Werelderfgoed-verdrag)	Bepaling in implementatie-regeling of in bestaande regelgeving	Omschrijving beleidsruimte	Toelichting op de keuze(n) bij de invulling van beleidsruimte
Artikel 1	Bijlage (cultureel erfgoed en werelderfgoed) Ow		De begripsomschrijving 'cultureel erfgoed' is ingevuld met begrippen die materieel overeenkomen met de drie begrippen in artikel 1 van het Verdrag van Granada.
Artikel 2	Bijlage (werelderfgoed) Ow		
Artikelen 3 en 4	Behoeven geen omzetting		Doel verdrag
Artikel 5, aanhef en onder a	Artikelen 1.2, tweede lid, aanhef en onder j, 2.1, tweede lid, en 3.1, Ow en artikelen 5.126, eerste lid, 5.127, 7.2 en 7.3 Bkl		Beleid inzake werelderfgoed moet tot uitdrukking komen in een omgevingsvisie. Op grond van artikel 3.1 Ow moeten gemeenteraden, provinciale staten en onze minister een omgevingsvisie vaststellen. Dit is een taak als bedoeld in 2.1, eerste lid, Ow. Op grond van artikel 2.1, tweede lid, Ow houden bestuursorganen bij het uitoefenen van hun taken en bevoegdheden rekening met de samenhang van de relevante onderdelen en aspecten van de fysieke leefomgeving en van de rechtstreeks daarbij betrokken belangen. Onderdeel van de fysieke leefomgeving is werelderfgoed. Dit volgt uit artikel 1.2, tweede lid, onder j, Ow. Dit betekent dat bij het maken van beleid in een omgevingsvisie op grond van 3.1 Ow beleid over werelderfgoed daarvan onderdeel uitmaakt. De uitvoering en uitwerking van de omgevingsvisie krijgt vorm middels het omgevingsplan (zie ook artikelen 5.126, eerste lid, en 5.127 Bkl) en de omgevingsverordening.
Artikel 5, aanhef en onder b	Behoeft geen omzetting		Feitelijke verplichting
Artikel 5, aanhef en onder c, eerste deel van de zin	Behoeft geen omzetting		Feitelijke verplichting
Artikel 5, aanhef en onder c, tweede deel van de zin	Artikelen 20.6 en 20.7 Ow en artikelen 8.38 en 8.39 Ob		
Artikel 5, aanhef en onder d	Erfgoedwet, Wet inkomstenbelasting 2001, Iw (Wet op de economische delicten) Ow (met name artikelen 2.34, derde lid, en 5.1), Bal (met name hoofdstukken 11 en 12), Bkl (met name artikelen 5.126, 5.127, 7.2, 7.3, en afdeling 8.8), Ob (artikel 8.39) en provinciale en gemeentelijke regels		Via het Invoeringsbesluit Ow worden bepalingen opgenomen in het Bkl voor werelderfgoed de Waddenzee.
Artikel 5, aanhef en onder e	Behoeft geen omzetting		Feitelijke verplichting
Artikelen 6 tot en met 28	Behoeft geen omzetting		Procedurele bepalingen en interne werkwijze uitvoering verdrag
Artikel 29	Artikel 8.38 Ob		
Artikelen 30 tot en met 38	Behoeven geen omzetting		Toetredingsbepalingen, inwerkingtredingsbepalingen en procedurele bepalingen

Zwemwaterrichtlijn

Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwater-kwaliteit en tot intrekking van Richtlijn 76/160/EEG (PbEU 2006, L 64)

Bepaling EU-regeling (zwemwaterrichtlijn)	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		Doel en reikwijdte richtlijn
Artikel 2, eerste, derde, en dertiende lid	Behoeft geen implementatie		Begripsomschrijvingen
Artikel 2, tweede lid	Artikelen 2.17, 2.18 en 2.38 Ow en bijlage I (beheerder van oppervlaktewaterlichaam) Bkl		
Artikel 2, vierde lid	Artikel 3.2 Bkl		
Artikel 2, vijfde lid	Bijlage I (zwemwaterverontreiniging) Bkl		
Artikel 2, zesde lid	Artikel 3.4 Bkl		
Artikel 2, zevende lid	Bijlage I (zwembeheersmaatregel) Bkl		
Artikel 2, achtste lid	Artikel 3.11, tweede lid, Bkl		
Artikel 2, negende lid	Mr		
Artikel 2, tiende lid	Mr		
Artikel 2, elfde lid	Artikel 10.22, eerste lid, Bkl en mr		
Artikel 2, twaalfde lid	Bijlage I (proliferatie van cyanobacteriën) Bkl		
Artikel 3, eerste lid	Artikelen 3.2 en 3.4 Bkl		
Artikel 3, tweede lid	Artikel 10.22, eerste lid, Bkl en mr		
Artikel 3, derde lid, aanhef en onder a	Mr		
Artikel 3, derde lid, aanhef en onder b	Mr		
Artikel 3, vierde lid	Mr		
Artikel 3, vijfde lid	Behoeft geen implementatie		Is niet meer van toepassing. Situatie zag op het eerste jaar na inwerkingtreding van de zwemwaterrichtlijn.
Artikel 3, zesde lid	Mr		
Artikel 3, zevende lid	Mr		
Artikel 3, achtste lid	Behoeft geen implementatie		Gaat om incidentele gegevensvertrekking.
Artikel 3, negende lid	Artikel 10.22 Bkl		
Artikel 4	Mr		
Artikel 5, eerste lid	Mr		
Artikel 5, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Is niet meer van toepassing. Verplichting zag op indeling einde badseizoen 2015.
Artikel 5, derde lid	Artikelen 2.21, eerste en tweede lid, en 3.6, vierde lid, Bkl		
Artikel 5, vierde lid, onder a	Artikel 2.22 Bkl en artikel 8.29 Ob		
Artikel 5, vierde lid, onder a, onder I	Artikel 2.22, aanhef en onder a, Bkl		
Artikel 5, vierde lid, onder a, onder II	Artikel 2.22, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 5, vierde lid, onder a, onder III	Artikel 2.22, aanhef en onder b, Bkl		
Artikel 5, vierde lid, onder a, onder IV	Artikel 2.22, aanhef en onder c, Bkl en 8.29 Ob		
Artikel 5, vierde lid, aanhef en onder b	Artikel 3.3 Bkl		

Bepaling EU-regeling (zwemwaterrichtlijn)	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 3.6, eerste en tweede lid, Bkl		
Artikel 6, tweede lid	Artikel 3.6, vijfde lid, Bkl		
Artikel 6, derde lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 7	Artikel 3.9 Bkl, artikel 8.29 Ob en 2.38 Ow		
Artikel 8, eerste lid	Mr		
Artikel 8, tweede lid	Artikel 3.12, eerste lid, Bkl en artikel 8.29, eerste lid, aanhef en onder b, onder 1, Ob		
Artikel 9, eerste lid	Artikelen 10.26, aanhef en onder a en b, 10.27, eerste lid, en 10.30 Bkl		
Artikel 9, tweede lid	Artikelen 3.8, 10.23, aanhef en onder c, en derde lid, Bkl en artikel 8.29, eerste lid, aanhef en onder b, onder 2, Ob		
Artikel 10	Artikel 8.3 Ob		
Artikel 11	Artikel 16.25 Ow		
Artikel 12	Artikel 8.29 Ob		
Artikel 13, eerste lid	Artikel 8.28 Ob		
Artikel 13, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikel 13, derde lid	Behoeft geen implementatie		Bepaling is uitgewerkt
Artikel 13, vierde lid	Behoeft geen implementatie		Bepaling gericht tot de Europese Commissie
Artikel 14, eerste en derde lid	Behoeft geen implementatie		Gericht tot de Europese Commissie
Artikel 14, tweede lid	Behoeft geen implementatie		Feitelijke verplichting
Artikelen 15 en 16	Behoeft geen implementatie		Procedurele bepalingen
Artikel 17	Behoeft geen implementatie		Intrekking is al uitgevoerd
Artikel 18	Behoeft geen implementatie		Omzettingsbepaling
Artikel 19	Behoeft geen implementatie		Inwerkingstredingsbepaling
Artikel 20	Behoeft geen implementatie		Adressaatbepaling
Bijlage I	Artikelen 3.11 en 10.22, eerste lid, Bkl en mr		
Bijlage II	Artikelen 2.21, eerste lid, en 3.11 Bkl en mr		
Bijlage III	Artikel 3.6, eerste en vijfde lid, Bkl		
Bijlage IV	Artikel 10.22, eerste lid, Bkl en mr		
Bijlage V	Artikel 10.22, eerste lid, Bkl en mr		

Artikelsgewijs

In het opschrift van de artikelen is telkens tussen vierkante haken [...] aangegeven wat de grondslag in de Omgevingswet is. Daarbij is regelmatig ook de nadere inkleuring of specificering van deze grondslag vermeld.

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

Dit artikel heeft betrekking op de begrippen die in dit besluit worden gehanteerd naast de begrippen die in de Omgevingswet zijn opgenomen. Deze bepaling vormt de grondslag voor bijlage I die is opgenomen. Die bijlage bevat definities van begrippen die op meerdere plaatsen in het besluit worden gebruikt. Om redenen van toegankelijkheid en leesbaarheid is ervoor gekozen om de begripsbepalingen gebundeld op te nemen in een bijlage in plaats van deze in hoofdstuk 1. Voor een toelichting op de begripsbepalingen wordt verwezen naar de toelichting bij bijlage I.

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 wet, dat bepaalt dat in elke algemene maatregel van bestuur geregeld moet worden in hoeverre de artikelen van toepassing zijn in de exclusieve economische zone. Net als in de wet wordt de exclusieve economische zone ook in dit besluit niet gedefinieerd. Hetzelfde gold voor het gebruik van dit begrip in de Waterwet en de Wet milieubeheer. De economische exclusieve zone is vastgelegd bij en krachtens de Rijkswet instelling exclusieve economische zone en heeft daarmee geen nadere omschrijving in andere wetten nodig. De rechtsmacht van Nederland als kuststaat in de exclusieve economische zone is, in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag, omschreven in artikel 3 van die rijkswet. Die rechtsmacht betreft onder andere de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen evenals de bescherming van het mariene milieu.

Omdat de exclusieve economische zone niet behoort tot het grondgebied van een van de decentrale overheden, hebben instructieregels die alleen betrekking hebben op bevoegdheden van decentrale overheden daar geen betekenis. Hetzelfde geldt voor regels over situaties die niet in de economische exclusieve zone kunnen voorkomen (bijvoorbeeld activiteiten die geluid veroorzaken op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties), of voor regels over onderwerpen waarover Nederland op grond van het VN-Zeerechtverdrag geen rechtsmacht heeft.

Concreet betekent dit dat alle regels rond de kaderrichtlijn mariene strategie, de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning en het nationaal waterprogramma van toepassing zijn verklaard in de economische exclusieve zone, evenals de regels voor de beheerplannen voor Natura-2000 gebieden. Verder zijn de beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen van toepassing verklaard. Hiervan zijn uitgezonderd de beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten die betrekking hebben op emissies in de lucht, in verband met de implementatie van de richtlijn luchtkwaliteit. Tot slot is ook de regeling voor calamiteitenplannen en de regels over de monitoring van broeikasgassen van toepassing in deze zone.

Anders dan in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit is er in dit besluit niet voor gekozen om in beginsel het hele besluit van toepassing te verklaren in de exclusieve economische zone. Dat komt omdat er in dit besluit uitzonderingen zijn op toepassing in de exclusieve economische zone dan in het Besluit activiteiten leefomgeving en het Omgevingsbesluit. Omwille van de leesbaarheid is daarom gekozen voor het specifiek aanwijzen van de artikelen die van toepassing zijn in de economische exclusieve zone.

HOOFDSTUK 2 OMGEVINGSWAARDEN

Afdeling 2.1 Omgevingswaarden waarborgen van de veiligheid

Artikel 2.1 (omgevingswaarden veiligheid waterkeringen) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder d, van de Omgevingswet]

Dit artikel is gereserveerd voor vaststelling van de omgevingswaarden voor de veiligheid van de primaire waterkeringen. De normen voor de waterkering lagen vast in afdeling 2.2 en bijlage II van de Waterwet. Deze wet is gewijzigd tijdens het voorbereidingsproces van dit besluit. Het voornemen bestaat om de gewijzigde normen voor de waterkering als omgevingswaarden in dit besluit in te voegen bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Zoals toegelicht in paragraaf 2.3.3 van het algemeen deel van deze toelichting zijn voor externe veiligheidsrisico's geen omgevingswaarden vastgesteld, maar gelden wel instructieregels op grond van paragraaf 5.1.2.

Afdeling 2.2 Omgevingswaarden beschermen van de gezondheid en van het milieu

§ 2.2.1 Omgevingswaarden kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 2.2 (omgevingswaarden luchtkwaliteit) [artikelen 2.11, tweede lid, 2.12, tweede lid, en 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Deze omgevingswaarden worden verplicht vastgesteld op grond van artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet. De waarden in paragraaf 2.2.1 zijn opgenomen ter implementatie van de richtlijn luchtkwaliteit en de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht. Die werden geregeld door bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.
Een aantal grens- en streefwaarden uit de voorschriften van die bijlage komt niet terug omdat deze bepalingen zijn uitgewerkt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de plandrempels voor stikstofdioxide.

Deze golden tot en met 2009 en vanaf 2010 geldt een strengere waarde die is opgenomen in het eerste lid. De alarmdrempels en informatiedrempels komen terug als alarmeringswaarden. Het voornemen bestaat om bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet artikel 19.10 te wijzigingen en deze waarden bij ministeriële regeling vast te laten stellen, net als de alarmeringswaarden voor de waterveiligheid. Voor de omgevingswaarden voor de luchtkwaliteit gelden geen uitzonderingsmogelijkheden zoals bij de omgevingswaarden voor waterkwaliteit (paragraaf 2.2.2 van dit besluit).
De omgevingswaarden hebben naar hun aard betrekking op de troposfeer (in Nederland ongeveer 10 km hoog). De waarden zijn namelijk gesteld ter bescherming van de gezondheid en van het milieu. De monitoring en beoordeling vinden plaats op het niveau van de leefomgeving, in de bij ministeriële regeling aangewezen zones en agglomeraties.
De begrippen 'lucht' en 'buitenlucht' worden dan ook al in de Omgevingswet gebruikt zonder definitie.

Tweede lid

Deze eisen over temperatuur en druk zijn mede bepalend voor de hoogte van de omgevingswaarden. Om vast te stellen of wordt voldaan aan een omgevingswaarde moet een meting die bij een afwijkende temperatuur plaatsvindt, worden teruggerekend naar de maatgevende temperatuur. Dit lid is de implementatie van bijlage VI, onder C, bij de richtlijn luchtkwaliteit en bijlage IV, onder IV, bij de richtlijn gevaarlijke stoffen. De specificaties over temperatuur en druk stonden in de definities van de concentraties in het artikel 5.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Derde lid

De wet geeft gemeenten en provincies de mogelijkheid om een lokale omgevingswaarde voor de luchtkwaliteit vast te stellen als daar bij algemene maatregel van bestuur de ruimte toe wordt gelaten. Dit lid maakt hierbij onderscheid tussen aanvullende omgevingswaarden en afwijkende omgevingswaarden. Met een aanvullende omgevingswaarde wordt een waarde bedoeld voor een stof in de buitenlucht waar geen rijksomgevingswaarde voor geldt, bijvoorbeeld roet. Met een afwijkende omgevingswaarde wordt een andere getalswaarde dan de rijksomgevingswaarde bedoeld, bijvoorbeeld een scherpere norm voor fijn stof. Daarnaast kan het gaan om een lokale omgevingswaarde die een resultaatsverplichting is, naast een rijksomgevingswaarde als inspanningsverplichting. Een derde mogelijkheid is dat de lokale omgevingswaarde met dezelfde getalswaarde geldt op locaties waar de rijksomgevingswaarde niet geldt.
De toevoeging 'strenger' vormt een inperking, zodat de lokale omgevingswaarde geen ruimte kan bieden voor een hogere concentratie dan het Europees verplichte niveau. De richtlijn luchtkwaliteit regelt alleen minimumharmonisatie. Lidstaten kunnen in principe strengere milieueisen stellen, als die niet-discriminerend zijn en gerechtvaardigd op grond van bijvoorbeeld de gezondheid van personen (artikel 114, vierde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). Als voor de rijksomgevingswaarde een inspanningsverplichting geldt kan door een gemeente dus wel een lokale omgevingswaarde als resultaatsverplichting worden opgenomen, maar niet andersom. Volgens de wet moet de aanvullende of afwijkende omgevingswaarde bij omgevingsplan of omgevingsverordening worden vastgesteld (artikel 2.11, tweede lid en artikel 2.12, tweede lid, van de wet).
De laatste zin is opgenomen ter uitvoering van de motie Veldman (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 57). Deze regel is een verbijzondering van artikel 2.1, tweede lid, van de wet, dat al verplicht om rekening te houden met samenhangende aspecten en daarbij betrokken belangen. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar de inleiding van hoofdstuk 5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 2.3 (toepassingsbereik omgevingswaarden luchtkwaliteit) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

De omgevingswaarden voor luchtkwaliteit gelden voor heel Nederland, maar zijn niet van toepassing op arbeidsplaatsen. Daar gelden namelijk de regels van het Arbeidsomstandighedenbesluit over luchtverversing (artikel 6.2). Dit artikel verwijst voor het begrip arbeidsplaats naar Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen (PbEG L 393) (Arborichtlijn) en niet naar de definitie van arbeidsplaats in de Arbeidsomstandighedenwet, omdat deze wet ook de richtlijn mobiele arbeidsplaatsen implementeert. De Arborichtlijn verstaat onder arbeidsplaats: 'elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft'. Op basis hiervan worden bedrijventerreinen bijvoorbeeld ook geïnterpreteerd als arbeidsplaatsen in de zin van de Arborichtlijn. Hetzelfde geldt voor een woonfunctie om te worden gebruikt in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf, die functionele binding heeft met de activiteit (de bedrijfswoning).
De beperking van het toepassingsbereik van de instructie-, beoordelings- en monitoringregels is in de hoofdstukken 5, 8 en 10 geregeld. Daar wordt bepaald dat die regels niet gelden voor locaties waartoe

het publiek geen toegang heeft en waar geen vaste bewoning is of voor de rijbaan en de middenberm van wegen (zie de artikelen 5.52, 8.16 en 10.7 van dit besluit).
De omgevingswaarden gelden evenmin in de exclusieve economische zone (zie artikel 1.2 van dit besluit). De richtlijn luchtkwaliteit gaat namelijk uit van beoordeling in aangewezen 'zones en agglomeraties', spreekt van het 'grondgebied' en sluit beoordeling uit op 'locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is'.
Alleen voor de omgevingswaarden ter bescherming van de vegetatie en de natuurlijke ecosystemen gelden niet voor het hele grondgebied, maar is het toepassingsbereik beperkt tot natuurgebieden afgebakend conform de richtlijn luchtkwaliteit (zie de artikelen 2.4 en 2.5 van dit besluit).
Dit artikel is deels de implementatie van de definitie van 'lucht' in artikel 2, eerste lid, en bijlage III, onder A, onder 2, onder b, bij de richtlijn luchtkwaliteit. De volgende toelichtende bijzin uit die bepalingen is weggelaten: 'op welke plaatsen bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats van toepassing zijn'. Deze beperking volgt al uit het gegeven dat sprake is van een arbeidsplaats.
Dit artikel vervangt artikel 5.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

Artikel 2.4 (omgevingswaarden zwaveldioxide) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De omgevingswaarden onder a en b worden gesteld ter bescherming van de gezondheid en die onder c en d ter bescherming van de vegetatie. Aan de omgevingswaarden ter bescherming van de gezondheid moet al sinds 2005 worden voldaan, terwijl die ter bescherming van de vegetatie al sinds half 2001 gelden. Voor data die in het verleden liggen, bepaalt dit besluit niet nog eens dat historische tijdstip.
De SO_2-concentraties liggen al jaren onder de rijksomgevingswaarden. De SO_2 concentraties zijn in de afgelopen jaren sterk afgenomen door emissiereducerende maatregelen bij belangrijke bronnen als elektriciteitscentrales, raffinaderijen en verkeer in binnen- en buitenland. Op Europees niveau is bijvoorbeeld wetgeving aangenomen om het zwavelgehalte in scheepsbrandstoffen te verminderen.[258] Naast bronmaatregelen gericht op specifieke sectoren, zijn op internationaal en Europees niveau ook nationale emissieplafonds gesteld voor bepaalde stoffen (zie de nec-richtlijn). De afzonderlijke landen zijn verantwoordelijk voor het nemen van de noodzakelijke maatregelen om te voorkomen dat de uitstoot van die stof het vastgestelde plafond overschrijdt. Op internationaal niveau is het Protocol van Göteborg[259] is in 2012 herzien. In de herziening van de nec-richtlijn van 2016 is een aangescherpt emissieplafond voor SO_2 opgenomen (zie paragraaf 5.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting voor de nec-richtlijn). In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn regels opgenomen om de emissie van SO_2 te beperken, bijvoorbeeld emissiegrenswaarden voor grote stookinstallaties. Voor meer informatie wordt verwezen naar het Compendium voor de Leefomgeving.[260]
Dit artikel is de implementatie van de grenswaarden voor SO_2 uit bijlage XI, onder B, en de kritieke niveaus uit bijlage XIII bij de richtlijn luchtkwaliteit. De onderdelen a en b van het eerste lid vervangen voorschrift 1.1 en de onderdelen c en d van voorschrift 1.2 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.

Deze formulering als toelaatbare concentratie is in lijn met het type omgevingswaarde in artikel 2.9, tweede lid, aanhef en onder c, van de wet.
De onderdelen a en b gelden ter bescherming van de gezondheid en de onderdelen c en d voor de bescherming van de vegetatie en de natuurlijke ecosystemen. De toevoeging van het beschermingsbelang is in het artikel zelf weggelaten ter vereenvoudiging. De belangen achter de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zijn in algemene zin al verwoord in de wet (artikel 2.15, eerste lid, van de wet) en het opschrift van afdeling 2.1 van dit besluit.
De term 'winterhalfjaargemiddelde' is een afgeleide en de implementatie van het winterseizoen als middelingstijd in bijlage XIII bij de richtlijn luchtkwaliteit. Dit winterhalfjaar wordt hier gespecificeerd, omdat de data voor de astronomische herfst en winter hier iets van kunnen verschillen. De algemene term gemiddelde wordt geconcretiseerd door de periode van 1 oktober tot en met 31 maart.

Tweede lid

Deze omgevingswaarden zijn resultaatsverplichtingen, wat betekent dat deze waarde niet mag worden overschreden (zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, blz. 806).

---

[258] Richtlijn 2005/33/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2005 tot wijziging van Richtlijn 1999/32/EG wat het zwavelgehalte van scheepsbrandstoffen betreft.
[259] Op 30 november 1999 te Göteborg tot stand gekomen protocol bij het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand, inzake vermindering van verzuring, eutrofiëring en ozon op leefniveau (Trb 2001, 164).
[260] CBS, PBL, Wageningen UR (2016), *www.compendiumvoordeleefomgeving.nl*. CBS, Den Haag PBL, Den Haag/Bilthoven en Wageningen UR, Wageningen.

Als aannemelijk is dat daar niet aan zal worden voldaan, moet een programma worden opgesteld (artikel 3.10, eerste lid, van de wet).

Derde lid

Deze precisering beperkt het toepassingsbereik van de omgevingswaarden voor de bescherming van de vegetatie en de natuurlijke ecosystemen. Deze beperking is de implementatie van bijlage III, onder B, onder 2, bij de richtlijn luchtkwaliteit.
Uit metingen en berekeningen van het RIVM blijkt dat op het monitoringspunt voor deze omgevingswaarden (op de grens tussen Friesland en Groningen) geen sprake is geweest van een overschrijding. Op basis van de huidige prognoses kunnen grootschalige concentraties NO_x van meer dan 30 microgram in 2020 alleen worden verwacht op locaties in de directe omgeving van snelwegen of industriële activiteiten. Op deze locaties gelden de omgevingswaarden voor NO_x echter niet.
De terminologie is in lijn gebracht met de Omgevingswet: 'locaties met bebouwing' is gebruikt in plaats van 'bebouwde gebieden', 'autowegen' in plaats van 'hoofdwegen', 'milieubelastende activiteiten' in plaats van 'industriële installaties' en 'motorvoertuigen' in plaats van 'voertuigen'.
Voor locaties die op kortere afstanden liggen of een kleinere oppervlakte hebben dan bepaald in het derde lid kunnen decentrale bestuursorganen een aanvullende omgevingswaarde stellen (zie artikel 2.2, derde lid). De richtlijn luchtkwaliteit wijst ook expliciet op deze mogelijkheid.
Agglomeraties zijn aangewezen bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.21, tweede lid, aanhef en onder c, van de wet. Daarbij zijn dezelfde locaties aangewezen als in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Dit lid werd geregeld door voorschrift 1.2 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer. De alarmdrempel voor SO_2 wordt als alarmeringswaarde vastgesteld (artikel 19.10 van de wet).

Artikel 2.5 (omgevingswaarden stikstofdioxide en stikstofoxiden) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De omgevingswaarden voor stikstofdioxide in de onderdelen a en b gelden ter bescherming van de gezondheid. De richtlijn luchtkwaliteit stelde de termijn voor de grenswaarden voor stikstofdioxide op 1 januari 2010, maar Nederland heeft hiervan uitstel gekregen waardoor vanaf 1 januari 2015 overal deze waarde gold.
Op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau zijn de afgelopen jaren maatregelen genomen om de luchtkwaliteit te verbeteren, onder meer in het kader van het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit. Deze maatregelen hebben bijgedragen aan een daling in de NO_2-concentraties. De NO_2-concentraties liggen in het overgrote deel van Nederland onder de rijksomgevingswaarden. Op een beperkt aantal locaties kan nog sprake zijn van een (dreigende) overschrijding voor NO_2. Het gaat hierbij vooral om locaties waar sprake is van een relatief hoge achtergrondconcentratie in combinatie met een relatief hoge concentratiebijdrage van lokale bronnen, zoals het wegverkeer of industriële activiteiten. Een verdere daling van de concentraties NO_2 is voorzien door onder meer schonere voertuigen en brandstoffen. In de herziene nec-richtlijn is een aangescherpt emissieplafond voor NO_x wordt opgenomen. In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn regels opgenomen, bijvoorbeeld voor grote stookinstallaties, om de emissie van NO_2 te beperken. Voor meer informatie wordt verwezen naar het Compendium voor de Leefomgeving, genoemd in de toelichting bij artikel 2.4 van het besluit.
De alarmdrempel voor NO_2 wordt als alarmeringswaarde vastgesteld (artikel 19.10 van de wet).

Tweede, derde en vierde lid

De omgevingswaarde voor stikstofoxiden in het tweede lid geldt ter de bescherming van de vegetatie en de natuurlijke ecosystemen. Deze geldt net als voor de omgevingswaarde voor SO_2 bedoeld in artikel 2.4, eerste lid, aanhef en onder c en d, al sinds half 2001.
Het tweede lid is de implementatie van de grenswaarde uit bijlage XI, onder B, bij de richtlijn luchtkwaliteit en vervangt voorschrift 2.1 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer. De formulering als resultaatsverplichtingen in het derde lid betekent dat deze waarde niet mag worden overschreden (zie de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, blz. 806).

Volgens het vierde lid geldt deze omgevingswaarde voor dezelfde natuurgebieden als de omgevingswaarde voor SO_2 (artikel 2.5, derde lid). Dit lid is de implementatie van bijlage XIII bij de richtlijn luchtkwaliteit en vervangt voorschrift 3.1 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.

Artikel 2.6 (omgevingswaarden fijnstof) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Aan de omgevingswaarde voor PM_{10} moet sinds 2011 worden voldaan. De richtlijn luchtkwaliteit hanteert hiervoor 2005 als uiterste termijn, maar Nederland heeft uitstel gekregen tot en met 11 juni 2011. PM_{10} en $PM_{2,5}$ zijn gedefinieerd in bijlage I . Dit lid is de implementatie van bijlage XI bij de richtlijn en vervangt voorschrift 4.1 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.
De bij de toelichting op artikel 2.5, eerste lid, genoemde maatregelen op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau zijn hebben ook bijgedragen aan een daling in de fijnstofconcentraties (PM_{10} en $PM_{2,5}$). De fijnstofconcentraties liggen in het overgrote deel van Nederland onder de rijksomgevingswaarden. Op een beperkt aantal locaties kan nog sprake zijn van een (dreigende) overschrijding voor de omgevingswaarden voor PM_{10}. Het gaat hierbij vooral om locaties waar sprake is van een relatief hoge achtergrondconcentratie in combinatie met een relatief hoge concentratiebijdrage van lokale bronnen, zoals de veehouderij. Een verdere daling is voorzien door onder meer schonere voertuigen en brandstoffen. Bij de herziening van het bij de toelichting op artikel 2.4, eerste lid, genoemde Protocol van Göteborg is voor het eerst een emissieplafond voor $PM_{2,5}$ afgesproken. Een daling van de $PM_{2,5}$ emissies draagt ook bij aan een daling van de PM_{10} emissies en concentraties. Ook is in de herziene nec-richtlijn een emissieplafond voor $PM_{2,5}$ vastgelegd. In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn regels opgenomen, bijvoorbeeld voor grote stookinstallaties, om de emissie van fijnstof te beperken. Voor meer informatie wordt verwezen naar het Compendium voor de Leefomgeving, genoemd in de toelichting bij artikel 2.4 van dit besluit.
De formulering ‘ten hoogste toelaatbaar’ slaat op het getal van de in de onderdelen genoemde omgevingswaarde en niet op de aard van de verplichting.

Tweede lid

De toegestane maximale jaargemiddelde concentratie $PM_{2,5}$ van 25 µg/m^3 in het tweede lid, aanhef en onder a, geldt sinds 2015. Net als in bijlage I bij de Wet milieubeheer wordt de ‘indicatieve grenswaarde’ voor 2020 (20 µg/m^3) uit bijlage XIV, onder E, van de richtlijn luchtkwaliteit niet in regelgeving geïmplementeerd. Deze grenswaarde is indicatief. De Europese Commissie zou deze indicatieve grenswaarden in 2013 evalueren in het licht van nieuwe informatie over gevolgen voor gezondheid en milieu, technische haalbaarheid en ervaring die met de streefwaarde is opgedaan in de lidstaten. De evaluatie heeft echter niet plaatsgevonden. Mogelijk wordt deze indicatieve grenswaarde op een later moment geëvalueerd.
De toegestane maximale blootstellingsconcentratie $PM_{2,5}$ van 20 µg/m^3 in het tweede lid, aanhef en onder b, geldt sinds 2015. Om na te gaan of aan deze blootstellingsconcentratieverplichting wordt voldaan wordt de gemiddelde blootstellingsindex (GBI) gebruikt. De GBI wordt bepaald door over drie kalenderjaren het voortschrijdend gemiddelde te berekenen van de jaargemiddelde concentraties die zijn gemeten op stedelijke achtergrondlocaties. De GBI voor 2015 is bijvoorbeeld het voortschrijdend gemiddelde van de gemeten waarden in 2013, 2014 en 2015. Voor de bemonsteringspunten worden bij ministeriële regeling regels gesteld ter implementatie van bijlage V, onder B, van de richtlijn luchtkwaliteit.
In het tweede lid, aanhef en onder c, is de nationale streefwaarde voor vermindering van de blootstelling als een omgevingswaarde met een inspanningsverplichting geïmplementeerd. Deze vermindering moet met ingang van 1 januari 2020 zijn bereikt. In voorschrift 4.7 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer is aangegeven dat de waarde voor vermindering van de blootstelling ‘voor zover mogelijk’ moet worden bereikt. In artikel 2.6, tweede lid, aanhef en onder c, van dit besluit is de zinsnede ‘voor zover mogelijk’ vervallen, omdat het een omgevingswaarde met een inspanningsverplichting betreft. De doorwerking van de inspanningsverplichting is geregeld bij de eisen voor het verplichte programma bij (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarde (zie artikel 4.2, tweede lid, van dit besluit). De nationale streefwaarde voor 2020 is afhankelijk van de GBI in 2010. De GBI voor 2010 is door het RIVM voor Nederland vastgesteld op 17,0 µg/m^3.[261] Uit bijlage XIV, onder B, bij de richtlijn luchtkwaliteit volgt dat in 2020 een streefwaarde voor vermindering geldt die 15% lager is dan de GBI in 2010. Dit resulteert in een streefwaarde van 14,4 µg/m^3 in 2020. Om na te gaan of deze streefwaarde in 2020 wordt gehaald, wordt de GBI bepaald op basis van de gemeten waarden op stedelijke achtergrondlocaties in 2018, 2019 en 2020.

Derde en vierde lid

Uit het derde en vierde lid blijkt of een omgevingswaarde een inspannings- of resultaatsverplichting is. De verplichtingen van dit artikel zijn de implementatie van bijlage XIV bij de richtlijn luchtkwaliteit

[261] *PM2.5 Average Exposure Index 2009–2011 in the Netherlands*, RIVM 2013, blz. 26.

en komen in de plaats van respectievelijk de voorschriften 4.4, eerste lid, 4.6 (blootstellingsconcentratieverplichting) en 4.7 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.

Vijfde lid

De twee omgevingswaarden voor $PM_{2,5}$, bedoeld in het tweede lid, aanhef en onder b en c, gelden voor stedelijke achtergrondlocaties. De richtlijn luchtkwaliteit geeft geen nadere inhoudelijke omschrijving van dit begrip. Wel stelt de richtlijn in bijlage V, onder B, eisen aan de monitoringspunten. Dit wordt bij ministeriële regeling geregeld. Deze moeten worden gezien als een invulling van het begrip stedelijke achtergrondlocaties.

Artikel 2.7 (omgevingswaarden benzeen, lood en koolmonoxide) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Aan de omgevingswaarden voor lood en koolmonoxide moet sinds 2005 worden voldaan, aan de omgevingswaarde voor benzeen sinds 2010.
Dit artikel is de implementatie van bijlage XI bij de richtlijn luchtkwaliteit en vervangt de voorschriften 5.1, 6.1, en 7.1 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.
Brandstofmaatregelen hebben ervoor gezorgd dat de loodconcentraties in 2000 al onder de Europese norm lagen. Bij bepaalde industriële activiteiten, zoals de productie van staal, de non-ferro industrie en ijzergieterijen, is lood nog wel een relevante factor. In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn regels opgenomen voor onder meer deze activiteiten. De omgevingswaarde voor lood is gespecificeerd als jaargemiddelde in PM_{10}, en is de implementatie van bijlage VI, onder C, bij de richtlijn luchtkwaliteit.
Voor koolmonoxide (CO) geldt dat aangescherpte Europese emissie-eisen hebben gezorgd voor toepassing van katalysatoren in personen- en bestelauto's. Hierdoor zijn de CO-emissies door verkeer gehalveerd sinds 1990. De uitstoot van CO kan bij industriële processen nog wel een factor zijn. In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn regels opgenomen, bijvoorbeeld voor grote stookinstallaties, om de emissie van CO te beperken.
Verantwoordelijk voor de uitstoot van benzeen zijn onder meer het wegverkeer, tankstations, industriële productieprocessen, raffinaderijen, verdamping van oplosmiddelen, gebouwenverwarming en gasdistributie. Bronmaatregelen bij het verkeer (driewegkatalysator, technische verbeteringen van personenwagens en de verlaging van het benzeengehalte in benzine) hebben gezorgd voor een sterke daling van de concentraties. Ook zijn verschillende maatregelen genomen om het ontgassen door binnenvaartschepen terug te dringen. Op plekken waar sprake is van een cumulatie van activiteiten kunnen de concentraties benzeen nog dicht tegen de omgevingswaarden liggen. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in de havengebieden, bij op- en overslag van brandstoffen en bij clusters van chemische bedrijven. Voor meer informatie wordt verwezen naar het Compendium voor de Leefomgeving, genoemd in de toelichting bij artikel 2.4 van dit besluit.

Artikel 2.8 (omgevingswaarden ozon) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Aan de omgevingswaarden voor ozon onder a en c moet sinds 2010 worden voldaan. Ozon wordt als zodanig niet geëmitteerd door menselijke activiteiten, maar ontstaat onder invloed van zonlicht uit chemische reacties van onder meer stikstofoxiden en vluchtige koolwaterstoffen. Voor het terugdringen van ozonconcentraties is internationale samenwerking van belang. In het bij de toelichting op artikel 2.4, eerste lid, genoemde Protocol van Göteborgen de nec-richtlijn zijn daarom emissieplafonds vastgelegd voor onder andere stikstofoxiden en vluchtige koolwaterstoffen. In 2016 is de herziene nec-richtlijn vastgesteld die lidstaten verplicht de uitstoot van onder meer stikstofoxiden en vluchtige koolwaterstoffen verder te verminderen. Voor de toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 5.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting. De omgevingswaarden onder a en c worden niet overschreden. De zogenaamde lange termijndoelstelling, geregeld in onderdeel b, nog wel. Voor meer informatie wordt verwezen naar het Compendium voor de Leefomgeving, genoemd in de toelichting bij artikel 2.4 van dit besluit.
De omgevingswaarden onder b en d zijn zogenaamde lange termijndoelstellingen. Het moment waarop deze doelstellingen moeten zijn behaald, is in de richtlijn luchtkwaliteit niet specifieker bepaald. In de richtlijn 2002/3/EG betreffende ozon in de lucht[262] gold voor deze doelstellingen het jaar 2020 als richtdatum. In de richtlijn luchtkwaliteit is de datum waarop deze doelstellingen zouden moeten zijn bereikt uitdrukkelijk niet bepaald.
De onderdelen a en b van het eerste lid gelden ter bescherming van de gezondheid, de onderdelen c

[262] PbEU 2002, L 67

en d van het eerste lid voor de bescherming van de vegetatie en de natuurlijke ecosystemen. Deze bepaling is de implementatie van bijlage VII, onderdeel B en C bij de richtlijn luchtkwaliteit. Het eerste lid, aanhef en onder a, vervangt voorschrift 8.1, aanhef en onder a, van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.
Voor de doorwerking van de inspanningsverplichting wordt verwezen naar de eisen voor het verplichte programma, geregeld in artikel 4.2, tweede lid, van dit besluit. AOT40 staat voor 'Accumulated Ozone exposure over a Threshold of 40 ppb' (parts per billion), waarbij 40 ppb overeenkomt met 80 µg/m^3. De AOT40 is een standaardeenheid om de blootstelling van vegetatie aan ozon in uit te drukken. De 'hoge punt' (·) wordt standaard gebruikt als vermenigvuldigingsteken bij SI-eenheden, net als in de richtlijn luchtkwaliteit zelf.
De AOT40 houdt rekening met zowel de mate van overschrijding van de drempelwaarde van 80 µg/m^3 als met de tijdsduur van de overschrijding. De AOT40 wordt berekend door voor elk uur in de maanden mei tot en met juli, voor het tijdvak van 8:00 tot 20:00 uur, te bepalen in welke mate de drempelwaarde van 80 µg/m^3 wordt overschreden. Vervolgens wordt de overschrijding voor alle uren gesommeerd.
Bij de beoordeling of aan de omgevingswaarde van 18.000 (µg/m^3) · uur wordt voldaan, wordt uitgegaan van de gemiddelde AOT40 over vijf jaar. Middeling vindt plaats over het betreffende jaar en de vier voorafgaande jaren. Bij de beoordeling of aan de langetermijndoelstelling van 6.000 (µg/m^3) · uur wordt voldaan, wordt uitgegaan van de AOT40 voor één kalenderjaar.
De informatiedrempel en de alarmdrempel voor ozon worden als alarmeringswaarden vastgesteld (artikel 19.10 van de wet).

Tweede lid

Het tweede lid, vervangt voorschrift 8.2 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer en de definitie van AOT40-waarde van artikel 5.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De daarin genoemde precisering Midden-Europese-Tijd is vervallen, omdat in Nederlandse regelgeving al uitgegaan wordt van de tijd die hier geldt.

Artikel 2.9 (omgevingswaarden gevaarlijke stoffen in de lucht) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Aan de omgevingswaarden voor arseen, cadmium, nikkel en benzo(a)pyreen moet sinds 31 december 2012 worden voldaan.
Vooral verkeer en industrie (verbrandingsprocessen bij raffinaderijen en afvalverwijdering) emitteren zware metalen naar de lucht. De omgevingswaarden voor zware metalen en benzo(a)pyreen worden in Nederland al langere tijd niet meer overschreden. In het Besluit activiteiten leefomgeving zijn regels opgenomen, bijvoorbeeld voor afvalverbrandingsinstallaties, om de emissie te beperken. Voor meer informatie wordt verwezen naar het Compendium voor de Leefomgeving, genoemd in de toelichting bij artikel 2.4 van dit besluit.
De doorwerking van de inspanningsverplichting is geregeld in artikel 4.1, tweede lid, aanhef en onder d, van dit besluit. Dit artikel is de implementatie van bijlage I bij de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht en vervangt de voorschriften 9.1 tot en 12.1 van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer.

§ 2.2.2 Omgevingswaarden waterkwaliteit

Artikel 2.10 (omgevingswaarden waterkwaliteit) [artikelen 2.12, tweede lid, en 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste en tweede lid

Dit artikel regelt de omgevingswaarden voor waterkwaliteit die gelden voor krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. Het gaat hierbij om de goede chemische toestand en de goede ecologische toestand voor krw-oppervlaktewaterlichamen en de goede kwantitatieve toestand en de goede chemische toestand voor grondwaterlichamen. Dit betreft een deel van de milieudoelstellingen die zijn opgenomen in artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn water. Daarnaast zijn de eisen aan oppervlaktewater dat gebruikt wordt voor de bereiding van voor menselijke consumptie gebruikt water als omgevingswaarde vormgegeven.

Dit artikel komt voort uit de verplichting van artikel 7, tweede lid, van de kaderrichtlijn water. Andere eisen uit deze richtlijn, zoals het vereiste van geen achteruitgang, zijn als andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving geregeld in hoofdstuk 4. Voor de achtergrond van deze keuzes wordt verwezen naar paragraaf 5.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

De omgevingswaarden genoemd in dit artikel gelden voor de krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, zoals die in de kaderrichtlijn water zijn gedefinieerd. In de wet wordt het begrip

grondwaterlichaam al in de betekenis van die richtlijn gebruikt (vergelijk de definitie in de bijlage bij artikel 1.1 van de wet). Voor het begrip 'oppervlaktewaterlichaam' kent de wet een andere definitie. Daarom is in bijlage I bij artikel 1.1 van dit besluit een aparte begripsomschrijving voor krw-opppervlaktewaterlichamen opgenomen. De krw- oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen worden aangewezen in de regionale waterprogramma's (grondwaterlichamen en krw-oppervlaktewaterlichamen in regionale wateren) en het nationale waterprogramma (krw-oppervlaktewaterlichamen in rijkswateren). Dit is, zoals ook blijkt uit de tekst van de artikelen waarnaar wordt verwezen, geregeld in artikel 4.4, tweede lid, en artikel 4.10, tweede lid.

Derde lid

In dit lid wordt bepaald dat bij omgevingsverordening, in aanvulling op of in afwijking van de in het eerste en tweede lid opgenomen omgevingswaarden, provinciale omgevingswaarden op het gebied van waterkwaliteit kunnen worden vastgesteld. Die omgevingswaarden kunnen dus strenger zijn dan de omgevingswaarden van het eerste lid. Dit is een uitwerking van artikel 2.12, tweede lid, van de wet. De tweede zin van dit lid is opgenomen ter uitvoering van de motie Veldman (Kamerstukken II, 2016/17, 33 118, nr. 57). Deze regel is een verbijzondering van artikel 2.1, tweede lid, van de wet, dat al verplicht om rekening te houden met samenhangende aspecten en daarbij betrokken belangen. Zie ook hoofdstuk 5 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2.4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 2.11 (toepassingsbereik omgevingswaarden waterkwaliteit) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

In dit artikel wordt aangegeven op welke locaties de omgevingswaarden voor de waterkwaliteit van krw-oppervlaktewaterlichamen en de omgevingswaarden voor grondwaterlichamen, gelden. De omgevingswaarden voor waterkwaliteit gelden voor een oppervlaktewaterlichaam, een grondwaterlichaam, of een waterwinlocatie die wordt aangewezen in het regionaal waterprogramma (regionale wateren) en het nationale waterprogramma als het gaat om rijkswateren. Ook het toepassen van een goed ecologisch potentieel als bedoeld in artikel 2.14 op een kunstmatig krw-oppervlaktewaterlichaam of sterk veranderd krw-oppervlaktewaterlichaam kan alleen voorzover dit is aangewezen in een regionaal of het nationale waterprogramma.

§ 2.2.2.1 Krw-oppervlaktewater

Artikel 2.12 (omgevingswaarden goede chemische toestand krw-oppervlaktewaterlichaam) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste, tweede en derde lid

In dit artikel is de goede chemische toestand voor krw-oppervlaktewaterlichamen als omgevingswaarde vastgelegd. Dit begrip is in bijlage I gedefinieerd conform artikel 2, onder 24, van de kaderrichtlijn water. Het gaat hier om eisen voor prioritaire stoffen uit de richtlijn prioritaire stoffen. Deze eis bestaat uit twee onderdelen, die afzonderlijk ook weer omgevingswaarden zijn.

Onderdeel a bevat de verplichting dat een krw-oppervlaktewaterlichaam moet voldoen aan alle eisen voor de stoffen opgenomen in Bijlage III waarin de Europees vastgestelde eisen gelden. De lijst met stoffen in deze bijlage komt overeen met de stoffen die op basis van bijlage V, 1.2.6 bij de kaderrichtlijn water zijn opgenomen in bijlage I bij de richtlijn prioritaire stoffen. Voor de meeste stoffen geldt dat aan de omgevingswaarden daarvoor op 22 december 2015 moet zijn voldaan. Dat blijkt uit de omschrijving van het eerste lid. Voor een aantal stoffen, namelijk die stoffen die onderdeel uitmaakten van de wijzigingsrichtlijn prioritaire stoffen[263], gelden afwijkende termijnen waarop een goede chemische toestand voor alle krw-oppervlaktewaterlichamen moet zijn bereikt. Voor de daarbij nieuw opgenomen stoffen geldt de datum van 22 december 2027, voor de herziene stoffen de datum van 22 december 2021. De stoffen en de afwijkende data zijn opgenomen in de tabel in bijlage III bij dit besluit. Het eerste lid stelt dat aan de eisen van bijlage III dient te worden voldaan. Voor de stoffen waarbij in kolom 10 of 11 een kruisje is opgenomen, geldt echter dat aan die omgevingswaarde of aan die strengere omgevingswaarde pas per die latere datum hoeft te worden voldaan.

De eis van onderdeel b is ook onderdeel van de goede chemische toestand. Het onderdeel is opgeno-

[263] Richtlijn 2013/39/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG en Richtlijn 2008/105/EG wat betreft prioritaire stoffen op het gebied van waterbeleid (PbEU 2013, L 226).

men ter implementatie van artikel 3, zesde lid, van de richtlijn prioritaire stoffen. Hierin is bepaald dat een significante toename van de concentratie van een prioritaire stof in sediment of biota moet worden voorkomen. Dit geldt voor prioritaire stoffen die de neiging hebben om te accumuleren in sediment of in biota.

De chemische toestand van krw-oppervlaktewaterlichamen kent twee klassen: 'goed' en 'niet goed'. Een krw-oppervlaktewaterlichaam verkeert op grond van artikel 2.12 en artikel 10.11 in een goede chemische toestand als in alle op dat krw-oppervlaktewaterlichaam betrekking hebbende relevante monitoringspunten, is voldaan aan de eisen die zijn opgenomen in bijlage III en de eisen gesteld in dit onderdeel. Artikel 10.11 regelt uitdrukkelijk dat alleen volgens de voorgeschreven monitoring wordt bepaald of een krw-oppervlaktewaterlichaam aan deze eisen voldoet. Een willekeurig genomen monster op een willekeurige plek in het water geeft namelijk geen betrouwbaar beeld van de waterkwaliteit.

Aan de omgevingswaarde voor een goede chemische toestand voor krw-oppervlaktewaterlichamen wordt voldaan met de maatregelen in een aantal specifieke waterprogramma's: artikel 4.13 bepaalt dat met de vaststelling van een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma en het nationale waterprogramma moet worden voldaan aan deze omgevingswaarde. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel. Daarbij kan, in voorkomend geval, en onder de strikte voorwaarden, gebruik worden gemaakt van de uitzonderingen van artikel 2.19 en 2.20. Deze uitzonderingsmogelijkheden zijn van toepassing op de omgevingswaarden genoemd onder a en b van het eerste lid, zoals ook blijkt uit artikel 3, zesde lid, richtlijn prioritaire stoffen. Deze programma's moeten alle maatregelen bevatten die nodig zijn om de beoogde waterkwaliteit te bereiken. Alleen als de maatregelen niet haalbaar, uitvoerbaar of betaalbaar zijn blijken te zijn, mag binnen de randvoorwaarden die in artikel 2.19 en 2.20 zijn opgenomen, in de waterprogramma's een uitzondering worden gemaakt. Zie ook de toelichting bij deze artikelen.

Derde lid

In het derde lid is de bijzondere situatie geregeld, die is omschreven in artikel 3, lid 8ter, van de richtlijn prioritaire stoffen. Volgens dit artikel moeten lidstaten een aandachtlijst richtlijn prioritaire stoffen vaststellen. Dit betreft een dynamische lijst, die wordt geactualiseerd als daarvoor aanleiding bestaat. Voor de stoffen die deel uitmaken van de aandachtstoffenlijst geldt niet 22 december 2021 als datum waarop aan de eisen voor die specifieke stof moet zijn voldaan, maar 22 december 2027.

Voor deze stoffen geldt, dat aan de goede chemische toestand moet worden voldaan in de waterbeheerprogramma's, de regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma, die betrekking hebben op een periode die na 21 december 2021 begint. Die programma's moeten de maatregelen bevatten om deze omgevingswaarden te bereiken. Artikel 10.13, eerste lid, onder e, bepaalt dat monitoring plaatsvindt voor de stoffen die op deze lijst komen te staan.

Vierde lid

De omgevingswaarden, die zijn beschreven in het eerste lid, zijn andere plichting als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet, en zoals omschreven in artikel 4, eerste lid, onder a, onder ii, van de kaderrichtlijn water. Voor de hier beschreven plicht is ervoor gekozen aan te sluiten bij de vereisten van de kaderrichtlijn water. De verplichting van de kaderrichtlijn water richt zich op het uiteindelijke doel dat moet worden gehaald, maar er kan worden afgeweken via de uitzonderingen die de richtlijn hierop toestaat, soms tijdelijk en ook permanent. Het gaat hierbij zowel om inspanningsmogelijkheden als om uiteindelijke resultaten. Hiermee wordt de omgevingswaarde gedeeltelijk inspanningsverplichting en gedeeltelijk resultaatsverplichting. Daarmee kan, ook in navolging van artikel 5.1, derde lid, onder c, van de Wet milieubeheer, nauwkeurig worden aangesloten bij het rechtskarakter en de wijze van doorwerking van deze eisen, in overeenstemming met de kaderrichtlijn water.

Artikel 2.13 (omgevingswaarde goede ecologische toestand krw-oppervlaktewaterlichaam) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De in de kaderrichtlijn water geformuleerde eis tot het bereiken van een goede toestand, bestaat naast de goede chemische toestand van artikel 2.12 ook uit de eis tot het voldoen aan de goede ecologische toestand. Deze eis geldt voor natuurlijke krw-oppervlaktewaterlichamen, die zijn aangewezen in het nationale waterprogramma als het gaat om krw-oppervlaktewaterlichamen in rijkswateren, en in regionale waterprogramma's als het gaat om regionale wateren.

De goede ecologische toestand voor krw-oppervlaktewaterlichamen is, in overeenstemming met artikel 2, onder punt 22, van de kaderrichtlijn water, gedefinieerd in bijlage I bij artikel 1.1 van dit besluit. Bepalend voor de ecologische toestand zijn de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in bijlage V, paragraaf 1.1, bij de kaderrichtlijn water. Het gaat hier om de uit de kaderrichtlijn water voortvloeiende eisen voor biologische kwaliteitselementen en hydromorfologische en fysische-chemische kwaliteitselementen die ook bepalend zijn voor de biologische kwaliteitselementen. Een krw-oppervlaktewaterlichaam verkeert in een goede ecologische toestand als op alle op dat waterlichaam betrekking hebbende monitoringsspunten voor alle in bijlage V, paragraaf 1.1, bij de kaderrichtlijn water aangegeven kwaliteitselementen is voldaan aan de algemene omschrijvingen van de goede ecologische toestand. Het gaat dan om de algemene definities voor de krw-oppervlaktewatercategorie, opgenomen in bijlage V, tabellen 1.21 tot en met 1.2.4, bij de kaderrichtlijn water. Deze algemene omschrijvingen worden voor Nederland uitgewerkt op grond van artikel 10.15 in het kader van de monitoring.

De krw-oppervlaktewatercategorieën worden onderverdeeld in specifieke in Nederland voorkomende watertypen. Daarmee wordt recht gedaan aan natuurlijke verschillen. Voor elk van deze watertypen worden indicatoren opgesteld, die dienen voor het uitwerken van elk van de eerder genoemde kwaliteitselementen. Aan de hand van de uitwerking kan bij de uitvoering van de monitoring worden bepaald in welke ecologische toestand een krw-oppervlaktewaterlichaam verkeert. Artikel 10.11 bepaalt op welke wijze beoordeeld moet worden of een krw-oppervlaktelichaam voldoet aan de goede ecologische toestand.

Voor kunstmatig en sterk veranderde krw-oppervlaktewaterlichamen kan in plaats van de goede ecologische toestand een goed ecologisch potentieel worden vastgesteld. Deze uitzondering is geregeld in artikel 2.14.

Tweede lid

Dit lid bepaalt, dat de verplichting tot het voldoen aan de omgevingswaarde voor een goede ecologische toestand voor krw-oppervlaktewaterlichamen die is beschreven in het eerste lid, een andere plicht is, zoals omschreven in artikel 4, eerste lid, onder a, onder ii, van de kaderrichtlijn water. Voor een nadere toelichting op de achtergrond van deze keuze wordt verwezen naar artikel 2.12, vierde lid.

Artikel 2.14 (uitzonderingsmogelijkheid goed ecologisch potentieel krw-oppervlaktewaterlichaam) [artikelen 2.10, eerste lid, en 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Bij een kunstmatig of sterk veranderd krw-oppervlaktewaterlichaam kan onder voorwaarden een uitzondering worden gemaakt op de in artikel 2.13, eerste lid, opgenomen verplichting tot het voldoen aan een goede ecologische toestand. Deze krw-oppervlaktewaterlichamen zijn zo beïnvloed door fysieke menselijke ingrepen, dat het bereiken van de goede ecologische toestand niet meer mogelijk is. Als met deze ingrepen vitale maatschappelijke belangen en functies zijn gemoeid, mogen de ingrepen ondanks hun gevolgen voor de ecologische toestand, volgens artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn water, toch worden gehandhaafd. In dat geval kan niet worden voldaan aan de eis dat het krw-oppervlaktewaterlichaam in een voor dat type natuurlijke krw-oppervlaktewaterlichaam goede ecologische toestand moet verkeren. De kaderrichtlijn water vereist dan wel dat deze krw-oppervlaktewaterlichamen een ‘goed ecologisch potentieel’ hebben. Dit potentieel moet worden vastgesteld in het regionale waterprogramma, als het krw-oppervlaktewaterlichaam deel uitmaakt van regionale wateren, of in het nationale waterprogramma, als het gaat om rijkswateren. Dit is in overeenstemming met bijlage VII, onderdeel a, punt 5, bij de kaderrichtlijn water.

De definitie van kunstmatige en sterk veranderd krw-oppervlaktewaterlichaam is in deze paragraaf gebruikt in de betekenis van de kaderrichtlijn water. Dat is geregeld in bijlage I bij artikel 1.1. De kunstmatige of sterk veranderde krw-oppervlaktewaterlichamen in rijkswateren worden aangewezen in het nationale waterprogramma; in regionale wateren worden zij aangewezen in het regionaal waterprogramma (respectievelijk artikel 4.10, tweede lid, onder a, en artikel 4.4, tweede lid, onder a).

De verplichting tot het voldoen aan een goed ecologisch potentieel voor de eerder genoemde kunstmatige en sterk veranderde krw-oppervlaktewaterlichamen, is op zichzelf geen omgevingswaarde. Het betreft hier een uitzonderingsmogelijkheid op de verplichting tot het voldoen aan de goede ecologische toestand. Aan die uitzonderingsmogelijkheid is vanuit de kaderrichtlijn water, in artikel 4, derde lid, een aantal eisen gesteld.

Net als voor de natuurlijke krw-oppervlaktewaterlichamen gelden ook voor deze kunstmatige en sterk

veranderde krw-oppervlaktewaterlichamen de overige uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4 van de kaderrichtlijn water. Daarbij geldt wel dat de de uitzonderingsmogelijkheden voor kunstmatige en sterk veranderde krw-oppervlaktewaterlichamen in de goede volgorde moeten worden toegepast. Allereerst voor een krw-oppervlaktewaterlichaam op grond van artikel 10.14 voor het meest overeenkomende natuurlijke watertype voor een goede ecologische toestand, een goed ecologisch potentieel worden afgeleid. Pas daarna kan eventueel gebruik worden gemaakt van een van de uitzonderingsmogelijkheden, die zijn opgenomen in artikel 2.19, vijfde lid, en artikel 2.20, tweede lid (zie ook de toelichting bij artikel 2.19, vijfde lid).

Ook voor het goede ecologische potentieel geldt dat monitoring moet plaatsvinden en dat artikel 10.11 bepaalt op welke wijze dient te worden bepaald of voldaan wordt aan een goed ecologisch potentieel.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt dat de toepassing van het goede ecologische potentieel wel gerechtvaardigd moet zijn ten opzichte van de omgevingswaarde van de goede ecologische toestand. De kenmerken van het waterlichaam moeten de reden zijn om het als kunstmatig of sterk veranderd aan te wijzen. De goede ecologische toestand van vergelijkbare typen natuurlijke krw-oppervlaktewateren wordt daarbij als referentie gebruikt. Bij het vaststellen van het goede ecologische potentieel, als een van de voorwaarden van het eerste lid, moet worden uitgegaan van de algemene definities die worden gegeven in bijlage V, paragraaf 1.2, tabel 1.2.5, bij de kaderrichtlijn water.

§ 2.2.2.2 Grondwater

Artikel 2.15 (omgevingswaarde goede kwantitatieve toestand grondwaterlichaam) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn (die als een uitwerking van de eerstgenoemde richtlijn kan worden beschouwd) bevatten bepalingen over de kwaliteit van grondwater. De algemeen geformuleerde eis tot het bereiken van een goede grondwatertoestand staat in artikel 4, eerste lid, onder b, van de kaderrichtlijn water. Om grootschalige krw-verontreiniging van het grondwater te voorkomen, moeten maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat grondwaterlichamen in een goede grondwatertoestand verkeren.

Een goede grondwatertoestand houdt in dat zowel de chemische toestand als de kwantitatieve toestand in een goede toestand verkeren. Artikel 2.16 bevat de eis tot het voldoen aan de goede chemische toestand voor grondwaterlichamen. In dit lid is geregeld dat een grondwaterlichaam in een goede kwantitatieve toestand moet verkeren.

Een goede kwantitatieve toestand houdt in dat voldaan is aan alle voorwaarden van bijlage V, punt 2.1.2 bij de kaderrichtlijn water. Het vereiste van de kaderrichtlijn water houdt in dat de hoeveelheid water die aan het grondwater wordt onttrokken op de lange termijn niet groter is dan de beschikbare grondwatervoorraad. Of de grondwatervoorraad afneemt, wordt gecontroleerd aan de hand van de grondwaterstand in het grondwaterlichaam.

De kwantitatieve grondwatertoestand ziet op de waterbalans, de relatie met aquatische ecosystemen, de relatie met terrestrische ecosystemen en toenemende verzilting van het grondwater (intrusie). Om de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen uniform te kunnen beoordelen, is een protocol opgesteld (Protocol beoordeling kwantitatieve toestand grondwaterlichamen). Dit protocol maakt onderdeel uit van de monitoring van het grondwater. Artikel 10.11 bepaalt de wijze van beoordeling of voldaan is aan deze omgevingswaarde. Artikel 4.14 bepaalt dat de goede kwantitatieve toestand voor grondwaterlichamen wordt bereikt met de in dat artikel genoemde waterprogramma's.

Tweede lid

De in het eerste lid opgenomen verplichting dat een grondwaterlichaam moet verkeren in een goede kwantitatieve toestand, is een plicht zoals omschreven in artikel 4, eerste lid, onder b, onder ii, van de kaderrichtlijn water. Voor een nadere toelichting voor de keuze van deze formulering wordt verwezen naar de toelichting bij het vierde lid van artikel 2.12.

Artikel 2.16 (omgevingswaarde goede chemische toestand grondwaterlichaam) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Een grondwaterlichaam verkeert in een goede chemische toestand als wordt voldaan aan alle vereisten van bijlage V, punt 2.3.2, bij de kaderrichtlijn water, en de eisen, opgenomen in bijlage IV, tabellen A en B. Artikel 10.11 bepaalt op welke wijze beoordeeld wordt of is voldaan aan deze omgevingswaarde. De eis vermeld onder a houdt in dat de chemische toestand moet worden beoordeeld met behulp van de grondwatereisen voor een beperkt aantal stoffen die op Europees niveau zijn vastgesteld (bijlage IV, tabel A) en drempelwaarden die voor nationaal relevante stoffen zijn door de lidstaten zijn vastgesteld. Deze nationaal bepaalde omgevingswaarden zijn opgenomen in bijlage IV, tabel B.

Of er sprake is van een overschrijding van deze eisen wordt bepaald door per meetlocatie per stof het jaargemiddelde van de gemeten concentraties te bepalen. Vervolgens wordt over een periode van zes jaar een totaalgemiddelde bepaald en getoetst aan de eisen zoals voor die stof opgenomen in de tabellen in bijlage IV.

Overschrijding in één of meer monitoringspunten betekent niet altijd dat er sprake is van een ontoereikende chemische toestand. Dat is geregeld in onderdeel b. Als een omgevingswaarde die is opgenomen in de tabellen van bijlage V is overschreden, verkeert het grondwaterlichaam toch in een goede chemische toestand als een passend onderzoek in overeenstemming met bijlage III bij de grondwaterrichtlijn heeft bevestigd dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, tweede lid, onder c, en vijfde lid, van die richtlijn. Die eisen houden onder meer in dat de overschrijdingen geen significant milieurisico vormen, de concentraties van krw-verontreinigende stoffen geen gevolgen van zout of andere intrusies vertonen en ook voldoen aan de andere in de grondwaterrichtlijn opgenomen eisen, het benodigde niveau zuivering van drinkwater niet hoger wordt en de geschiktheid voor menselijk gebruik van het grondwater niet significant wordt aangetast. Dit passend onderzoek is uitgewerkt in het Protocol voor de beoordeling van de chemische toestand van grondwaterlichamen.

Artikel 4.14 verplicht de vaststellende bestuursorganen van de in dat artikel genoemde waterprogramma's ertoe om maatregelen te nemen om te voldoen aan deze omgevingswaarde.

Tweede lid

Dit lid regelt dat naast de omgevingswaarde voor de goede chemische toestand voor grondwaterlichamen, ook elke voorwaarde en elke eis zoals beschreven in het eerste lid, onder a, een afzonderlijke omgevingswaarde is.

Derde lid

De omgevingswaarden, die zijn beschreven in het eerste lid, zijn plichten zoals omschreven in artikel 4, eerste lid, onder b, onder ii, van de kaderrichtlijn water. Zie voor een nadere toelichting de toelichting bij artikel 2.12, vierde lid.

§ 2.2.2.3 Waterwinlocaties

Artikel 2.17 (omgevingswaarden krw-oppervlaktewater gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit artikel bevat de omgevingswaarden voor krw-oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Het artikel vormt de implementatie van artikel 7, tweede lid, van de kaderrichtlijn water. Hierin zijn regels opgenomen die strekken ter bescherming van krw-oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning. De eisen waaraan voor de concentraties in water van de aangewezen stoffen moet worden voldaan, staan vermeld in bijlage V. De tabel in deze bijlage komt overeen met de tabel in bijlage III bij het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

Deze omgevingswaarden hebben betrekking op water dat uit krw-oppervlaktewater op waterwinlocaties wordt gewonnen. Het begrip waterwinlocatie is gedefinieerd in bijlage I. De aanwijzing van deze waterwinlocaties binnen de krw-oppervlaktewaterlichamen vindt plaats in de regionale waterprogramma's, waar het gaat om regionale wateren (artikel 4.4, tweede lid, onder c) en het nationale waterpro-

gramma, waar het gaat om waterwinlocaties die in krw-oppervlaktewaterlichamen zijn gelegen die in het beheer zijn bij het Rijk (artikel 4.10, tweede lid, onder b). Het beschermingsniveau heeft betrekking op de waterwinlocatie als geheel en dus niet op afzonderlijke waterwinpunten (ofwel putten).
Naast de verplichting tot het aanwijzen van de waterwinlocaties bevat dit besluit de verplichting tot het aanwijzen van waterlichamen die voor de drinkwateronttrekking worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m^3 leveren of meer dan 50 personen bedienen. Deze regeling is opgenomen in artikel 4.4, eerste lid, en artikel 4.10, eerste lid (voor respectievelijk regionale wateren en nationale wateren).

Het voornaamste instrument om te voldoen aan deze omgevingswaarde is het waterprogramma. Meer specifiek gaat het om de waterbeheerprogramma's van de waterschappen, de regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma. De reden voor de koppeling aan de waterprogramma's is dat daarin actief maatregelen kunnen en moeten worden genomen om de vereiste kwaliteit van het water te realiseren. Verwezen wordt ook naar paragraaf 7.2 van het algemeen deel van deze toelichting. De verplichting voor de bestuursorganen om met de genoemde programma's te voldoen aan deze omgevingswaarden is geregeld in artikel 4.20. Artikel 10.11 bepaalt vervolgens op welke wijze beoordeeld wordt of is voldaan aan deze omgevingswaarde.
De regeling voor deze omgevingswaarde was in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 onderdeel van artikel 12, eerste lid.

Tweede lid

De omgevingswaarde voor krw-oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water is een plicht zoals omschreven in artikel 7, tweede lid, van de kaderrichtlijn water. Zie voor een nadere toelichting de toelichting bij artikel 2.12, vierde lid.

§ 2.2.2.4 Uitzonderingsmogelijkheden

Artikel 2.18 (strengste eis bij samenloop) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Deze bepaling strekt tot de implementatie van artikel 4, tweede lid, van de kaderrichtlijnwater. Artikel 4, tweede lid, van de kaderrichtlijn water bepaalt dat de strengste milieudoelstelling geldt als er verschillende milieudoelstellingen op hetzelfde krw-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam van toepassing zijn. Het gaat daarbij om de in de kaderrichtlijn water opgenomen 'milieudoelstellingen' van artikel 4, eerste lid, onderdelen a, onder i, ii en iii voor krw-oppervlaktewaterlichamen, artikel 4, eerste lid, onder b, voor grondwater en onder c, voor beschermde gebieden. Zo geldt een voor een krw-oppervlaktewaterlichaam zowel de eis van een goede ecologische toestand maar geldt ook het vereiste van geen achteruitgang van de toestand van krw-oppervlaktewaterlichamen (artikel 4.15, eerste lid).

Naast de in dit besluit opgenomen eisen gelden er ook andere eisen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit van deze waterlichamen en de op grond van de kaderrichtlijn water beschermde gebieden. Ook op de waterwinlocaties zal aan de strengste eis moeten worden voldaan. Voor de op grond van de kaderrichtlijn water beschermde Natura 2000-gebieden is ook de regelgeving van de Wet natuurbescherming relevant.

Artikel 2.19 (uitzonderingsmogelijkheden omgevingswaarden en goed ecologisch potentieel) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Ter implementatie van de kaderrichtlijn water en de op deze kaderrichtlijn water gebaseerde grondwaterrichtlijn en richtlijn prioritaire stoffen, zijn in dit besluit eisen gesteld waaraan de kwaliteit van het krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen in Nederland in beginsel moet voldoen. Een deel van deze eisen zijn in dit besluit als omgevingswaarden vormgegeven, een ander deel zijn andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving, zoals het vereiste van geen achteruitgang of de ombuiging van significante en stijgende trends (in hoofdstuk 4).

De eisen vanuit de richtlijnen richten zich op de stroomgebiedsbeheerplannen en de maatregelenprogramma's die volgens de kaderrichtlijn water voor elk stroomgebiedsdistrict moeten worden opgesteld. In de Nederlandse context zijn dit, naast het stroomgebiedsbeheerplan, waarin de samenvatting van die maatregelen wordt opgenomen, ook een aantal andere waterprogramma's, namelijk de waterbeheerplannen, de regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma. Deze programma's zijn instrumenten om te voldoen aan deze omgevingswaarden en andere doelstel-

lingen voor de fysieke leefomgeving. Zie ook paragraaf 7.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Als bij het opstellen van de waterprogramma's blijkt dat omgevingswaarden of andere doelstellingen niet kunnen worden gerealiseerd, kan in het regionaal waterprogramma (als het gaat om regionale wateren) of in het nationale waterprogramma (als het gaat om rijkswateren) een gemotiveerd beroep worden gedaan op een van de uitzonderingsmogelijkheden van de kaderrichtlijn water. Waar op grond van artikel 2.10, derde lid, gekozen kan worden voor afwijkende omgevingswaarden die strenger zijn, gaat het hierbij om (tijdelijk) soepeler eisen. De motivering voor het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheden van de omgevingswaarden op het gebied van water, dient te worden opgenomen in de waterprogramma's. Bij elk van de genoemde uitzonderingsmogelijkheden is dit ook als voorwaarde gesteld (zie bijvoorbeeld artikel 2.19, tweede lid, onder d).

Afdeling 3.4 Awb is van toepassing op de voorbereiding van de waterprogramma's (zie de artikelen 16.27 respectievelijk 16.23, eerste lid, van de wet). De inspraak kan onder meer betrekking hebben op het in de waterprogramma's opnemen van een uitzondering op de omgevingswaarde en de en de reden daarvoor. Naast de inspraakmogelijkheid bij de waterprogramma's kan ook via exceptieve toetsing van een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit (afdeling 8.9) ingegaan worden op de toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheden. Een waterschap kan in zijn waterbeheerprogramma zelf geen toepassing geven aan deze uitzonderingsmogelijkheden. Het waterschap kan voor de motivering van zijn maatregelenpakket verwijzen naar het regionale waterprogramma en het nationale waterprogramma als daarin van de uitzondering gebruik wordt gemaakt. Het waterschap neemt de maatregelen die het zelf kan nemen in zijn waterprogramma op, waarmee het een bijdrage kan leveren aan het realiseren van de beoogde toestand van het waterlichaam. Zoals aangegeven moet in het stroomgebiedsbeheerplan op grond van de kaderrichtlijn water een samenvatting worden opgenomen van alle maatregelen die volgens de maatregelenprogramma's worden getroffen. Daarbij is coördinatie en overleg dus noodzakelijk.

Zoals hiervoor is aangegeven is voor het voldoen aan de omgevingswaarden voor waterkwaliteit is de mogelijkheid voor een uitzondering opgenomen in artikel 2.19. In artikel 2.20 is de uitzonderingsmogelijkheid opgenomen die ziet op de termijn waarop aan de omgevingswaarden moet zijn voldaan. In hoofdstuk 4 ten slotte zijn de uitzonderingsmogelijkheden voor het vereiste van geen achteruitgang geregeld. Voor het vereiste dat ziet op het voorkomen van significant en aanhoudend stijgende trends (artikel 4.17) is een bijzondere verplichting opgenomen voor daarbij bepaalde situaties (in artikel 4.19). Dit lid verduidelijkt ook dat alleen uitzonderingen zijn toegestaan voor zover de de kaderrichtlijn water daarin voorziet. Om een gerechtvaardigd beroep te kunnen doen op deze mogelijkheden moet aan alle daaraan in de volgende leden verbonden voorwaarden zijn voldaan.

Tweede en vierde lid

Het tweede en vierde lid geven invulling aan de verplichtingen en mogelijkheden van het eerste lid. Deze leden vormen de implementatie van de artikel 4, vijfde en zevende lid, van de kaderrichtlijn water. In ieder lid is aangegeven of, en zo ja, onder welke voorwaarden een uitzondering kan worden gemaakt op de eisen en termijnen van artikel 4, eerste en tweede lid, van de kaderrichtlijn water.

Het tweede lid biedt een mogelijkheid tot het vaststellen van een minder strenge norm (doelverlaging). Deze uitzondering kan worden toegepast als onder meer de goede ecologische toestand, het goede ecologische potentieel (zie het vijfde lid) of de goede chemische toestand helemaal niet kan worden gerealiseerd. Deze situaties zijn omschreven in artikel 4, zevende lid, van de kaderrichtlijn water. Bij het toepassen van deze mogelijkheid moet dan wel worden voldaan aan alle eisen van artikel 4, vijfde lid, van de kaderrichtlijn water.

Artikel, 4 zevende lid, van de kaderrichtlijn water biedt de mogelijkheid tot het niet bereiken van de goede chemische toestand en goede kwantitatieve toestand voor grondwaterlichamen en de goede ecologische toestand voor krw-oppervlaktewaterlichamen. De uitzondering geldt ook voor het goede ecologische potentieel en de omgevingswaarde voor waterwinlocaties. Een beroep op deze uitzondering is mogelijk als het niet kunnen bereiken van de omgevingswaarde het gevolg is van nieuwe veranderingen van fysieke kenmerken van een krw-oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwater, of het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling.

Toepassing van de uitzondering van artikel 4, zevende lid, van de kaderrichtlijn water is ook mogelijk voor de eis van het voorkomen van geen achteruitgang van de toestand van waterlichamen. Die mogelijkheid is geregeld in artikel 4.21, derde lid.

De redenen voor het toepassen van deze uitzonderingsmogelijkheid moeten worden vermeld in de bij elk lid vermelde waterprogramma's.

Derde lid

Dit lid geeft een uitzonderingsmogelijkheid als het niet realiseren van een omgevingswaarde zijn oorzaak buiten Nederland vindt. Hierop kan een beroep worden gedaan als voldaan wordt aan de daarvoor in dit artikellid gestelde voorwaarden. De mogelijkheid wordt geboden in artikel 6 van de richtlijn prioritaire stoffen. Beroep hierop kan slechts alleen achteraf plaatsvinden. De uitzonderingsmogelijkheid heeft, in lijn met het bepaalde daarover in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009, geen betrekking op het goede ecologische potentieel.

Vijfde lid

Voor kunstmatige en sterk veranderende krw-oppervlaktewaterlichamen gelden eveneens de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4 van de kaderrichtlijn water, die zijn opgenomen in het tweede en vierde lid van dit artikel. Voor die specifieke categorie krw-oppervlaktewaterlichamen geldt dat er sprake kan zijn van een stapeling van uitzonderingen op omgevingswaarden. Het is de bedoeling dat voor zo'n krw-oppervlaktewaterlichaam eerst het goede ecologische potentieel conform artikel 2.14 wordt bepaald. Het vaststellen van een goed ecologisch potentieel is een uitzondering op de omgevingswaarde voor een goede ecologische toestand, bedoeld in artikel 2.13, eerste lid, en hangt samen met de handhaving van fysieke menselijke ingrepen in het waterlichaam. Deze ingrepen maken het niet mogelijk om de goede ecologische toestand te bereiken. De uitzonderingen in het tweede en vierde lid (artikel 4, vijfde en zevende lid, van de kaderrichtlijn water) hebben dat goede ecologische potentieel als referentiepunt. Dat goede ecologische potentieel moet in beginsel worden gerealiseerd. Ook voor deze krw-oppervlaktewaterlichamen geldt dat deze uitzonderingen alleen zijn toegestaan als wordt voldaan aan alle daarvoor geldende voorwaarden.

Artikel 2.20 (uitzonderingsmogelijkheid termijn omgevingswaarden) [artikel 2.15, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid heeft betrekking op termijnverlenging. Deze mogelijkheid is geregeld in artikel 4, vierde lid, van de kaderrichtlijn water. Het betreft een algemene uitzonderingsgrond waarvoor voor alle krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen gebruik kan worden gemaakt, op voorwaarde dat de noodzakelijke maatregelen technisch niet haalbaar of onevenredig kostbaar zijn of in het geval dat natuurlijke omstandigheden tijdige verbetering van die waterkwaliteit beletten. Als wordt voldaan aan alle voorwaarden, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om op een later moment dan 2015 aan de verplichtingen te voldoen. Dit lid maakt het mogelijk om het realiseren van de goede ecologische toestand en de goede chemische toestand, maar ook de andere in dit lid genoemde omgevingswaarden, twee keer met zes jaar uit te stellen (tot 2021 of 2027).

Tweede lid

De mogelijkheid tot termijnverlenging geldt ook voor het goede ecologische potentieel. Zie ook de toelichting bij artikel 2.20, vijfde lid.

§ 2.2.3 Omgevingswaarden kwaliteit van zwemlocatie

Artikel 2.21 (omgevingswaarde zwemlocatie) [artikelen 2.12, tweede lid, en 2.15, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Op grond van artikel 2.15, eerste lid, onder c, van de wet moet een omgevingswaarde voor de kwaliteit van zwemwater worden vastgesteld. In dit artikel is hieraan uitvoering gegeven en is een omgevingswaarde opgenomen om de minimale kwaliteitsnorm te bereiken zoals die is voorgeschreven in artikel 5, derde lid, van de zwemwaterrichtlijn. Deze bepaling vervangt artikel 44b, vierde lid, van het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. De verplichting tot het bereiken van de minimale kwaliteitsnorm 'aanvaardbaar'' is als een omgevingswaarde omgezet.

Tweede lid

Deze omgevingswaarde, die inhoudt dat alle zwemlocaties in ieder geval moeten voldoen aan de klasse 'aanvaardbaar', is een resultaatverplichting. Dit volgt uit de zwemwaterrichtlijn en is een voortzetting van artikel 44b, vierde lid, van het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

Derde lid

Voor de kwaliteit van zwemwater hebben decentrale overheden de bevoegdheid om aanvullende of afwijkende regionale omgevingswaarden vast te stellen die strenger zijn dan de omgevingswaarde die is vastgesteld ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn. De tweede volzin van dit lid is opgenomen ter uitvoering van de motie Veldman (Kamerstukken II 2016/17, 33 118, nr. 57). Deze regel is een verbijzondering van artikel 2.1, tweede lid, van de wet, dat al verplicht om rekening te houden met samenhangende aspecten en daarbij betrokken belangen.

Artikel 2.22 (uitzonderingsmogelijkheid omgevingswaarde) [artikelen 2.12, tweede lid, en 2.15, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

In dit artikel zijn de voorwaarden opgenomen wanneer een zwemlocatie zich in de klasse 'slecht' kan bevinden. Deze voorwaarden volgen uit artikel 5, vierde lid, onder a, van de zwemwaterrichtlijn. De indeling in de klasse 'slecht' is alleen mogelijk, als bepaalde maatregelen worden genomen met ingang van het badseizoen volgend op dat van de indeling. Deze maatregelen zijn opgesomd onder a tot en met c. Deze maatregelen houden onder anderen in dat een negatief zwemadvies of een zwemverbod wordt gegeven. De in de onderdelen a en c genoemde maatregelen vallen onder de verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten. Voor de onder b genoemde maatregelen is met name de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam verantwoordelijk.

HOOFDSTUK 3 SPECIFIEKE TAKEN

Afdeling 3.1 Taken ter uitvoering van de kaderrichtlijn mariene strategie

Artikel 3.1 (initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26, eerste lid, en tweede lid, aanhef en onder c, 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, aanhef en onder a, onder i tot en met iii, van de kaderrichtlijn mariene strategie,
- het monitoringprogramma, bedoeld in artikel 5, tweede lid, aanhef en onder a, onder iv, van de kaderrichtlijn mariene strategie, en
- het programma van maatregelen mariene strategie, bedoeld in artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b, van de kaderrichtlijn mariene strategie.

De initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen en het monitoringprogramma dienen ter voorbereiding van het programma van maatregelen mariene strategie.
Dit artikel ziet op de implementatie van de initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen. Het programma van maatregelen mariene strategie is geïmplementeerd in artikel 4.8 en het monitoringsprogramma is geïmplementeerd in artikel 10.19. De procedurele bepalingen (actualisatieplicht, samenwerkingsplicht, termijn waarbinnen het programma van maatregelen mariene strategie operationeel moet zijn) zijn geïmplementeerd in het Omgevingsbesluit.

De mariene strategie, met inbegrip van de initiële beoordeling, omschrijving goede milieutoestand en milieudoelen, het programma van maatregelen mariene strategie en het monitoringsprogramma, moet op grond van artikel 5, eerste lid, van de kaderrichtlijn mariene strategiedoor de lidstaten worden gemaakt voor de onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallende mariene wateren. Voor Nederland betekent dit het volgende.
In de eerste plaats moet de Nederlandse mariene strategie zien op de territoriale zee en de exclusieve economische zone, met inbegrip van de zeebodem en de ondergrond. Dit volgt uit artikel 3, onder 1, onder a, van de kaderrichtlijn mariene strategie.
In de tweede plaats moet de Nederlandse mariene strategie zien op de kustwateren, met inbegrip van de zeebodem en de ondergrond. Dit volgt uit artikel 3 van de kaderrichtlijn mariene strategie in samenhang met artikel 2, onder 7, van de kaderrichtlijn water. Hierop zijn twee uitzonderingen. De eerste uitzondering is de één-zeemijlzone. Gezien de omschrijving van kustwater in artikel 2, onder 7, van de kaderrichtlijn water is het water tot één zeemijl zeewaarts vanaf de basislijn geen onderdeel van de mariene wateren. Deze één-zeemijlzone maakt dan ook geen deel uit van de Nederlandse mariene strategie.
De tweede uitzondering betreft de Waddenzee en de Oosterschelde. Dit zijn kustwateren als bedoeld in artikel 2, onder 7, van de kaderrichtlijn water. Artikel 3, aanhef en onder b, van de kaderrichtlijn

mariene strategie bepaalt echter dat kustwateren alleen als mariene wateren in de zin van de kaderichtlijn mariene strategie worden beschouwd 'voor zover de bijzondere aspecten van de milieutoestand van het mariene milieu nog niet zijn behandeld in deze richtlijn of andere communautaire wetgeving'. De Waddenzee en de Oosterschelde maken daarom ook geen onderdeel uit van de mariene strategie.

Alle hiervoor genoemde kernelementen van de mariene strategie waren eerder op grond van de Waterwet en het Waterbesluit opgenomen in het nationale waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren. Vanuit het streven naar een flexibel en meer op Europa gebaseerd systeem is ervoor gekozen om het programma van maatregelen en het nationale waterprogramma wettelijk los van elkaar te regelen. Maar dat betekent niet dat verschillende (water)programma's niet kunnen worden gecombineerd. In dat geval moet wel aan alle eisen voor de afzonderlijke programma's moeten worden voldaan. Verwezen wordt naar paragraaf 7.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Afdeling 3.2 Kwaliteit en beheer van zwemlocatie

Artikel 3.2 (aanwijzing zwemlocaties) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.30, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Deze bepaling geeft gevolg aan artikel 3 van de zwemwaterrichtlijn, waarin is bepaald dat elk jaar alle zwemwateren moeten worden aangewezen. In Nederland vindt de aanwijzing van deze zwemwateren (in Nederlandse wetgeving aangeduid als zwemlocaties) plaats via een getrapt systeem. Dit systeem is ook gehanteerd in dit besluit en komt overeen met de regeling in de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden en bijbehorend Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze toelichting licht dit nader toe.

Allereerst inventariseren gedeputeerde staten de plaatsen waar door een groot aantal mensen wordt gezwommen (eerste lid). Daarbij nemen gedeputeerde staten de ontwikkelingen van het aantal zwemmers, de infrastructuur en faciliteiten in aanmerking. Ook maatregelen die ter plaatse zijn getroffen om het zwemmen te bevorderen, spelen een rol. De ligging van het zwemwater en de geschiktheid voor het publiek gelet op de aanwezige faciliteiten, kunnen bij de beoordeling worden meegewogen. Gedeputeerde staten wijzen de zwemlocaties jaarlijks uit deze lijst met plaatsen aan, in overeenstemming met de waterbeheerder (zie hiervoor paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze toelichting). Dit is geregeld in het tweede lid.

Het aanwijzingsbesluit zwemlocaties is een besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing op de voorbereiding van dit besluit. De toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is in artikel 16.25 van de wet opgenomen ter implementatie van artikel 11 van de zwemwaterrichtlijn. In deze bepaling van de zwemwaterrichtlijn wordt Nederland verplicht gesteld om het publiek in de gelegenheid te stellen voorstellen, opmerkingen of klachten in te brengen voor in het bijzonder de opstelling, de herziening en de bijwerking van lijsten van zwemwateren. Zienswijzen kunnen naar voren worden gebracht door eenieder.

Overigens is beoogd om met het invoeringsbesluit af te stappen van het getrapte systeem.

Artikel 3.3 (niet aanwijzen zwemlocatie) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid vormt de implementatie van artikel 5, vierde lid, onder b, van de zwemwaterrichtlijn. Als de zwemlocatie vijf opeenvolgende jaren zich in de klasse 'slecht' bevond, vindt geen aanwijzing meer plaats van de zwemlocatie. Als gedurende die vijf opeenvolgende jaren ieder seizoen een keer een negatief zwemadvies heeft gegolden door een kortstondige verontreiniging, bevindt de zwemlocatie zich niet in de klasse 'slecht' en kan de zwemlocatie opnieuw worden aangewezen.

Tweede lid

Het tweede lid regelt de verplichting tot het geven van een negatief zwemadvies of het instellen van een zwemverbod, als op grond van het eerste lid een plaats niet (meer) wordt aangewezen.

Artikel 3.4 (duur badseizoen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.30, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

De duur van het badseizoen wordt op grond van dit artikel door gedeputeerde staten bepaald. De

vaststelling van de duur door gedeputeerde staten is verplicht vastgesteld (artikel 2.30, onder a, van de wet).

Het begin en het einde van het badseizoen worden niet meer bij ministeriële regeling geregeld (zoals dat was geregeld in de Regeling hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden). In de praktijk is gebleken dat de aanvang van het badseizoen op sommige zwemlocaties later kan plaatsvinden dan op 1 mei (de in de ministeriële regeling vastgestelde aanvangsdatum van het badseizoen). Omdat de zwemwaterrichtlijn de verplichting stelt om kort vóór het begin van elk badseizoen één monster te nemen ter controle van het zwemwater en dat daarna het tijdsverloop tussen monsternemingen nooit langer mag zijn dan één maand, ongeacht of er feitelijk gebruik kan worden gemaakt van de zwemlocatie, leidt het hanteren van een vaste aanvangsdatum van 1 mei tot onnodige monsterneming. Door de vaststelling van de periode van het badseizoen per zwemlocatie over te laten aan de provincies, zoals dat nu is geregeld in artikel 2.30 van de wet, geeft dit meer flexibiliteit aan de provincies. De duur van het badseizoen kan daarmee per provincie en per zwemlocatie verschillen.

De vaststelling van de periode van het badseizoen wordt door gedeputeerde staten opgenomen in het aanwijzingsbesluit voor zwemlocaties of een ander besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is in beide gevallen van toepassing. Voor de aanwijzing van zwemlocaties wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3.2.

Artikel 3.5 (veiligheidsonderzoek en plicht tot het vaststellen van maatregelen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.30, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

In deze bepaling is de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor gedeputeerde staten en de beheerder opgenomen om maatregelen voor het behoud of het verbeteren van de veiligheid bij zwemmen vast te stellen. Deze maatregelen worden vastgesteld op grond van het veiligheidsonderzoek, dat door gedeputeerde staten jaarlijks wordt uitgevoerd.

Artikel 3.6 (zwemwaterprofiel) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.30, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste en vijfde lid

Deze leden dienen ter uitvoering van artikel 6 van de zwemwaterrichtlijn. Het zwemwaterprofiel moet aan bepaalde eisen voldoen. Conform dit lid wordt voor iedere zwemlocatie een zwemwaterprofiel opgesteld in overeenstemming met bijlage III bij de zwemwaterrichtlijn. In deze bijlage staan ook de aspecten die moeten worden meegenomen en de frequentie waarmee het zwemwaterprofiel moet worden geactualiseerd. De frequentie van het actualiseren is verschillend naar gelang de klasse-indeling van de zwemlocatie. Het opstellen van het zwemwaterprofiel ziet op de kwaliteit van het zwemwater en is een taak van de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam waarin de zwemlocatie is gelegen.

Tweede lid

Dit lid bepaalt dat locaties gegroepeerd kunnen worden voor het opstellen van een zwemwaterprofiel. Bij de vaststelling, beoordeling en actualisering van het zwemwaterprofiel wordt gebruik gemaakt van gegevens die al zijn verzameld ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, voor zover van belang.

Derde en vierde lid

Het zwemwaterprofiel geeft inzicht in de kwaliteit van de zwemlocaties. Op basis van dat profiel moeten maatregelen worden genomen om de kwaliteit van de zwemlocaties te behouden of te verbeteren. Dit betreft een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de waterbeheerders en gedeputeerde staten. In het derde en vierde lid zijn ter implementatie van artikel 5, derde lid, van de zwemwaterrichtlijn, een resultaatsverplichting respectievelijk een inspanningsverplichting opgenomen om een bepaalde kwaliteitsnorm te bereiken. Het derde lid houdt in dat de waterbeheerder de nodige maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat alle zwemlocaties in ieder geval voldoen aan de klasse ‘aanvaardbaar’, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de zwemwaterrichtlijn. Deze omgevingswaarde is opgenomen in artikel 2.21, eerste lid, van dit besluit en betreft een resultaatsverplichting, zolang de zwemlocatie is aangewezen op grond van artikel 3.2. De inspanningsverplichting is in het vierde lid opgenomen. De maatregelen die worden genomen om het aantal in de klasse ‘uitstekend’ of ‘goed’ ingedeelde locaties te doen toenemen zijn naar het oordeel van de waterbeheerder en gedeputeerde staten uitvoerbaar en evenredig. Hierbij zal de waterbeheerder met andere partijen overleg voeren.

Artikel 3.7 (zwemwaterbeheersmaatregelen bij proliferatie van cyanobacteriën, macroalgen en marien fytoplankton) [artikel 2.24, eerste lid, en 2.30, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Gedeputeerde staten beoordelen aan de hand van de resultaten van de monitoring (zie artikel 10.23) of er gezondheidsrisico's bestaan van mogelijke proliferatie van cyanobacteriën of een neiging tot proliferatie van macroalgen of marien fytoplankton.

Als de resultaten van de monitoring van artikel 10.23 erop wijzen dat zich een proliferatie voordoet of een neiging tot proliferatie en een (mogelijk) gezondheidsrisico wordt vastgesteld, worden passende beheersmaatregelen genomen om te voorkomen dat zwemmers worden blootgesteld aan verontreiniging. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het geven van een negatief zwemadvies. Bovendien kunnen gedeputeerde staten en de waterbeheerder maatregelen treffen die de aanwezigheid van deze organismen in het water verminderen. Deze bepaling vormt de implementatie van de artikelen 8 en 9 van de zwemwaterrichtlijn.

Artikel 3.8 (zwemwaterbeheersmaatregelen bij zwemwaterverontreinigingen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.30, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Deze bepaling regelt dat als de waterbeheerder een verontreiniging door teerachtige residuen, glas, plastic, rubber of ander afval vaststelt de waterbeheerder en gedeputeerde staten er voor zorg dienen te dragen dat er passende maatregelen worden genomen. Een passende maatregel is bijvoorbeeld het verwijderen van het vuil. Gedeputeerde staten zijn hierbij verantwoordelijk voor het geven van voorlichting aan het publiek, als dit nodig is (op grond van artikel 8.29., eerste lid, onder b, onder 2, van het Omgevingsbesluit).

Artikel 3.9 (zwemwaterbeheersmaatregelen bij onverwachte omstandigheden) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.30, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel dient ter implementatie van artikel 7 van de zwemwaterrichtlijn. Als zich onverwachte situaties voordoen waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat ze een negatief gevolg hebben of kunnen hebben voor de zwemwaterkwaliteit van een plaats die wordt gebruikt om te zwemmen, moeten er tijdig passende beheersmaatregelen worden getroffen om de gezondheid van zwemmers te beschermen. Gedeputeerde staten zullen zwemmers moeten voorlichten over de omstandigheden en als er een gezondheidsrisico wordt geconstateerd, maatregelen treffen om te voorkomen dat er gezwommen wordt. Dat is geregeld in artikel 8.29, eerste lid, onder b, onder 3, van het Omgevingsbesluit. Gedeputeerde staten kunnen zo nodig een tijdelijk negatief zwemadvies afgeven of een tijdelijk zwemverbod instellen op grond van artikel 2.38 van de wet. Gedeputeerde staten zullen hierbij een zekere voorzorg in acht nemen door deze maatregelen ook te treffen als redelijkerwijs kan worden verwacht dat er negatieve gevolgen kunnen zijn voor de zwemwaterkwaliteit en daarmee de gezondheid van de zwemmer.

Artikel 3.10 (periode toepassing zwemwaterbeheersmaatregelen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.30 van de Omgevingswet]

De in de artikel 3.7 tot en met 3.9 opgenomen regels gelden alleen tijdens de duur van het badseizoen. Naast de in dit artikel genoemde verplichtingen, zal bij ministeriële regeling ook verplichtingen worden opgenomen die alleen tijdens het badseizoen moeten worden uitgevoerd, zoals de controle en analyse van zwemwater. Daarnaast zijn in het Omgevingsbesluit ook verplichtingen opgenomen die ook tijdens het badseizoen moet worden uitgevoerd, zoals de voorlichting van het publiek.

Artikel 3.11 (procedures kortstondige zwemwaterverontreiniging) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.30, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Uit dit artikel volgt dat, conform bijlage II bij de zwemwaterrichtlijn, de waterbeheerder de beschikking moet hebben over procedures voor de voorspelling en de aanpak van kortstondige verontreiniging. Dat houdt in dat er passende beheersmaatregelen worden genomen zoals bewaking, systemen voor vroegtijdige waarschuwing en controle. Het nemen van deze maatregelen is nodig om oorzaken van verontreiniging te voorkomen, te verkleinen of weg te nemen. De maatregelen kunnen worden genomen voordat zich een kortstondige verontreiniging heeft voorgedaan, maar moeten in ieder geval worden genomen als zich een kortstondige verontreiniging voordoet. Dit volgt ook uit artikel 2, onder 8, van de zwemwaterrichtlijn.

Een kortstondige verontreiniging is een microbiologische besmetting, waarbij er een bepaalde hoeveelheid is van concentraties van de bacteriën Intestinale enterokokken en/of Escherichia coli, in de zin van bijlage I, kolom A, bij de zwemwaterrichtlijn. De oorzaak van deze besmetting is duidelijk

aantoonbaar en zal naar verwachting de waterkwaliteit niet langer dan circa 72 uur aantasten. De kortstondige verontreiniging is relevant voor de beoordeling en indeling van zwemwateren en voor de bevoegdheid om monsters buiten beschouwing te laten.

Afdeling 3.3 Beheer van watersystemen

Artikel 3.12 (aanwijzing rijkswateren peilbesluit) [artikel 2.41, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 2.41, tweede lid, van de wet en bevat de aanwijzing van rijkswateren waarvoor de Minister van Infrastructuur en Milieu vervolgens een peilbesluit moet vaststellen. Zoals ook in paragraaf 6.3 van het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, blijft de minister bevoegd om ook in andere gevallen een peilbesluit vast te stellen. De indeling van het artikel volgt de fysieke samenhang die de wateren, waterhuishoudkundig bezien, vertonen.

De aanwijzing van rijkswateren in deze bepaling betreft een beleidsneutrale voorzetting van de regeling zoals die op grond van de Waterwet gold en was uitgewerkt in artikel 5.2, eerste lid van het Waterbesluit.

Artikel 3.13 (vrijstelling legger) [artikel 2.39, vierde lid, van de Omgevingswet]

De beheerder van een waterstaatswerk is op grond van artikel 2.39, eerste lid, van de wet verplicht om een legger vast te stellen. Het vierde lid van dat artikel bevat de mogelijkheid om hiervan vrijstelling te verlenen. Dit artikel geeft hieraan uitvoering. De vrijstelling geldt voor waterstaatswerken die zich naar hun aard of functie niet goed lenen voor het vaststellen van een legger.

De rijkswateren bedoeld onder a zijn uitgezonderd vanwege het dynamische karakter van die wateren. Vanwege de grote morfologische dynamiek wordt geen gefixeerd waterstaatkundig beheer gevoerd. Het exact positioneren en vastleggen van waterstaatkundige aspecten in een legger dient in deze gevallen geen enkel doel.

Onderdeel b betreft andere gebieden waarvoor er geen reden is om een legger bij te houden. Het gaat dan om locaties binnen de begrenzing van oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk, die geringe afmetingen hebben of zich naar hun aard of functie niet lenen voor het omschrijven van de ligging, vorm, afmeting en constructie. De aanwijzing bij ministeriële regeling is gebaseerd op artikel 2.39, vierde lid, van de wet.
De vrijstelling van de leggerplicht is een beleidsneutrale voortzetting van de regeling zoals deze gold op grond van de Waterwet en was uitgewerkt in artikel 5.1 van het Waterbesluit.

Artikel 3.14 (rangorde bij waterschaarste) [artikel 2.42, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft invulling aan de plicht uit 2.42 van de wet om een rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften bij (dreigende) waterschaarste vast te stellen. Hierbij zijn de categorieën uit de ‘verdringingsreeks’ gehanteerd, waarin de rangorde van de verschillende belangen is vastgelegd (zie verder paragraaf 6.3 van het algemeen deel van deze toelichting). De categorieën 1 en 2 zijn opgenomen in het tweede en derde lid van dit artikel, waarbij categorie 1 voor categorie 2 gaat en de rangorde binnen de categorieën is vastgelegd. Categorie 3 en 4 zijn opgenomen in het vierde en vijfde lid van dit artikel. Hierbinnen wordt geen rangorde vastgelegd.

De rangorde bij waterschaarste was voorheen geregeld in artikel 2.1 van het Waterbesluit. De regeling in dit artikel bevat een beleidsneutrale voortzetting hiervan.

Artikel 3.15 (nadere regels rangorde bij waterschaarste) [artikel 2.42, tweede lid, van de Omgevingswet]

Bij omgevingsverordening kan een nadere rangorde binnen de categorieën 3 en 4 van de verdringingsreeks worden vastgelegd. Daarnaast kunnen specifieke regionale belangen worden toegevoegd, ter invulling van de ‘overige belangen’, genoemd in onderdeel i van het vijfde lid van artikel 3.14. Ook zijn regels denkbaar over concrete kwantificering van de aan de diverse behoeften toe te kennen hoeveelheden water.

De regeling van dit artikel was voorheen te vinden in artikel 2.2 van het Waterbesluit.

Artikel 3.16 (calamiteitenplannen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft aan welke onderdelen in ieder geval deel moeten uitmaken van het calamiteitenplan.

De onderdelen a tot en met d zijn extern gericht: zij hebben betrekking op het omgaan met calamiteiten en het inschakelen en informeren van andere partijen die bij de calamiteitenbestrijding zijn betrokken. De onderdelen e tot en met g zijn intern gericht en hebben betrekking op de organisatie van de beheerder. Voor het overige wordt verwezen naar het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Het artikel vormt een beleidsneutrale voortzetting van artikel 5.28, tweede lid, van de Waterwet en artikel 5.3 van het Waterbesluit.

Afdeling 3.4 Ontwerp, bouw en beheer openbare vuilwaterriolen en ontwerp en bouw zuiveringtechnische werken

Artikel 3.17 (het ontwerpen, bouwen en onderhouden van openbare riolen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.31, eerste en tweede lid, van de Omgevingswet]

Ter implementatie van artikel 3, tweede lid, eerste zin, van de richtlijn stedelijk afvalwater en ter uitvoering van artikel 2.31 van de wet stelt dit artikel regels over het ontwerp, de bouw en het onderhoud van openbare vuilwaterriolen. De regels zijn gericht tot het gemeentebestuur, bij wie op grond van artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet de taak van inzameling en transport van stedelijk afvalwater berust. De begripsomschrijvingen van de begrippen 'openbaar vuilwaterriool' en 'bouwen' staan in de Omgevingswet.

Voor wat betreft de onderdelen a en b, heeft 'zoveel mogelijk' betrekking op technische en financiële beperkingen. Voor onderdeel c geldt dat er eigenlijk geen technische beperkingen zijn. Daarom is voor dat onderdeel het doelmatige beheer van afvalwater het afwegingskader. Doelmatig beheer omvat de continuïteit, de effectiviteit, de efficiëntie, de capaciteit en de spreiding van de verwijdering. Een en ander is in overeenstemming met de richtlijn stedelijk afvalwater op grond waarvan de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast, die geen overmatig hoge kosten met zich brengen.

Het is aan het gemeentebestuur om te bepalen hoe aan het bepaalde in dit artikel invulling gegeven wordt. Bij de concretisering van de bepalingen in dit artikel kan inspiratie worden geput uit de in de Leidraad Riolering van Stichting RIONED opgenomen modules over het ontwerp en de aanleg van riolering. Hierin staan algemene technieken, methodes en beleid. Het beheer van riolering komt in alle modules van de Leidraad aan de orde.

Dit artikel betreft de voortzetting van de regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 27 februari 1996, houdende regels over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen (hierna: Regels over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen). Daarbij moet worden opgemerkt dat die ministeriële regeling niet zag op de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, maar op de inzameling en het transport van afvalwater als bedoeld in de Wet milieubeheer: 'alle water waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen'. Dat betekent dat de Regels over het ontwerpen, bouwen, aanpassen en onderhouden van openbare riolen een bredere toepasbaarheid had dan artikel 3.17 van dit besluit. Op een riool dat niet in het transport van stedelijk afvalwater voorziet, maar enkel op hemelwater of grondwater, is artikel 3.17 dus niet van toepassing. De zorgplichten voor hemelwater en grondwater gelden op grond van artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 1 en 2, van de wet echter onverkort. Het is aan het gemeentebestuur om te bepalen hoe aan die zorgplichten invulling gegeven wordt. Verder geldt ook hier dat gebruik gemaakt kan worden van de hierboven genoemde Leidraad Riolering van de Stichting RIONED, die ook ziet op hemelwater en overtollig grondwater.

Artikel 3.18 (het ontwerpen en bouwen van zuiveringtechnische werken) [artikel 2.24, eerste lid, en 2.31, tweede lid, Ow]

Eerste lid

Op grond van artikel 10 van de richtlijn stedelijk afvalwater moeten zuiveringtechnische werken zodanig worden ontworpen, gebouwd, geëxploiteerd en onderhouden dat zij onder alle normale plaatselijke weersomstandigheden op bevredigende wijze kunnen blijven functioneren. Bij het ontwerpen van de installaties dient met seizoenschommelingen in de belasting rekening te worden gehouden.

De zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringtechnisch werk, is in beginsel de taak van het waterschapsbestuur (artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de wet). Het waterschap kan ervoor kiezen om een andere rechtspersoon te belasten met de exploitatie van het zuiveringtechnisch werk (artikel 2.17, tweede lid, van de wet). Ook kan de zuiveringstaak aan de gemeente worden overgedragen (artikel 2.17, derde lid, van de wet).

Het eerste lid geeft invulling aan de wijze waarop de zuiveringstaak door het waterschapsbestuur of het gemeentebestuur moet worden uitgevoerd. Deze taak moet worden verricht in overeenstemming met de eisen die artikel 10 van de richtlijn stedelijk afvalwater daaraan stelt.

Voor de fase van het onderhouden en exploiteren van het zuiveringtechnisch werk (de fase van de milieubelastende activiteit) is dit geregeld in artikel 4.602 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor de daaraan voorafgaande fase van het ontwerp en het bouwen van het zuiveringtechnisch werk is de implementatie van artikel 10 van de richtlijn stedelijk afvalwater in het onderhavige artikel geregeld.

Tweede lid

In het tweede lid is geregeld dat in die gevallen dat het waterschap een andere rechtspersoon heeft belast met de exploitatie van een zuiveringtechnisch werk en het ontwerpen en bouwen van het zuiveringtechnisch werk onderdeel is van de overdracht van de exploitatie aan die rechtspersoon, het waterschapsbestuur er voor moet zorgen dat die rechtspersoon voldoet aan de eisen die artikel 10 van de richtlijn stedelijk afvalwater daaraan stelt.

De wijze waarop het waterschapsbestuur bewerkstelligt dat deze andere rechtspersoon bij de exploitatie van het zuiveringtechnisch werk voldoet aan de eisen ten aanzien van het ontwerpen en bouwen, is in dit artikel bewust niet geconcretiseerd. Het waterschapsbestuur kan zelf bepalen wat de meest geschikte wijze is om deze eisen door te leggen naar die andere rechtspersoon. Mogelijkheden waaraan gedacht kan worden zijn bijvoorbeeld het opnemen van voorschriften hieromtrent in de waterschapsverordening of een contractuele vastlegging van deze eisen.

Afdeling 3.5 Beheer van natuurgebieden

Deze afdeling zal worden gevuld via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

HOOFDSTUK 4 PROGRAMMA'S

Afdeling 4.1 Programma's kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 4.1 (bestuursorgaan voor programma's bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde) [artikel 3.10, tweede lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Het college van burgemeester en wethouders is verantwoordelijk voor het vaststellen van het programma bij (dreigende) overschrijding van de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit. Dat geldt al op grond van artikel 3.10, eerste lid, van de wet en hoeft daarom niet in dit besluit te worden geregeld. De programmaplicht geldt al bij een dreigende overschrijding, om zoveel mogelijk te voorkomen dat er een daadwerkelijke overschrijding ontstaat. Dit betekent niet dat sprake is van een aanscherping van de rijksomgevingswaarde waaraan de luchtkwaliteit moet voldoen. Doel van een programma is om de concentratieniveaus beneden de rijksomgevingswaarden te houden of te brengen.

In dit artikel wordt voor een aantal omgevingswaarden een ander verantwoordelijk bestuursorgaan aangewezen. Artikel 3.10, tweede lid, van de Omgevingswet geeft namelijk de mogelijkheid om af te wijken van de hoofdregel dat het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijk is. Voor de omgevingswaarden voor stikstofoxiden en zwaveldioxide voor natuurgebieden komt deze verantwoordelijkheid voor het programma bij gedeputeerde staten te liggen. Voor de omgevingswaarden voor de gemiddelde concentraties van $PM_{2,5}$ op stedelijke achtergrondlocaties (artikel 2.6, tweede lid, onder b en c) en voor ozon (artikel 2.8) komt de plicht tot het vaststellen van een programma bij dreigende overschrijding bij de Minister van Infrastructuur en Milieu te liggen (voor een nadere toelichting zie paragraaf 7.1 van het algemeen deel van deze toelichting).
Deze bepaling is de implementatie van artikel 23 van de richtlijn luchtkwaliteit. Deze bepaling vervangt artikel 5.9 van de Wet milieubeheer.

Artikel 4.2 (eisen aan programma's bij (dreigende) overschrijding van omgevingswaarde) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Voor de inhoud van het luchtkwaliteitsprogramma gelden een aantal Europese eisen. Het eerste lid geldt niet voor de omgevingswaarden voor gevaarlijke stoffen in de lucht (artikel 2.9), wel voor de andere omgevingswaarden. Deze eisen zijn de implementatie van artikel 23, eerste lid, en bijlage XV, deel A, bij de richtlijn luchtkwaliteit. In die richtlijn worden alleen eisen gesteld aan het programma in geval van overschrijding van de Europese normen. Daarom gelden deze eisen ook alleen als uit de

monitoring blijkt dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden. Deze eisen gelden niet bij dreigende overschrijding van de omgevingswaarden, als dus aannemelijk is dat op afzienbare termijn niet zal worden voldaan aan de omgevingswaarden.

Tweede lid

De onderdelen a tot en met c zijn de implementatie van artikel 15, eerste lid en artikel 16, eerste lid (beide $PM_{2,5}$) en artikel 17, eerste lid en artikel 18 (beide ozon) van de richtlijn luchtkwaliteit. Ze vervangen de regels uit de artikelen 2 tot en met 4 van het Besluit richtwaarden luchtkwaliteit. De zinsnede 'gericht op het voor zover mogelijk bereiken' uit de genoemde artikelen van dat besluit is vervallen, omdat dit al ligt besloten in de formulering van deze omgevingswaarden als inspanningsverplichting.
Zoals bij de eerdere implementatie is aangegeven, is het begrip 'buitensporige kosten' in de artikelen 15 tot en met 17 van de richtlijn luchtkwaliteit geen correcte vertaling van de term 'disproportionate costs' van de Engelse versie. Deze uitdrukking is in Nederlandse vertalingen van diverse richtlijnen op verschillende wijzen is vertaald. Om die reden is aangesloten bij de Engelse tekst en de juiste vertaling daarvan (zie *Kamerstukken II* 2008/09, 31 589, nr. 9, p. 3 en Stb. 2009, 364, p. 5 en verder paragraaf 7.1 van het algemeen deel van deze toelichting).
Onderdeel d is de implementatie van artikel 3, eerste lid, van de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht, waar wel gesproken wordt van 'onevenredige kosten'. Daarbij wordt expliciet gesteld dat de maatregelen vooral gericht moeten zijn op de grootste emissiebronnen.

Afdeling 4.2 Waterprogramma's

§ 4.2.1 Inhoud programma's

Artikel 4.3 (waterbeheerprogramma) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Artikel 3.7 van de wet bevat de verplichting voor het dagelijks bestuur van het waterschap om voor de onder zijn beheer vallende watersystemen een waterbeheerprogramma vast te stellen. Dit lid stelt een aantal inhoudelijke eisen aan dit waterbeheerprogramma. Deze komen erop neer dat in dit programma een aantal maatregelen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn overstromingsrisico's wordt opgenomen.

Op grond van artikel 11 van de kaderrichtlijn water moet iedere lidstaat voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een stroomgebieddistrict een maatregelenprogramma opstellen, om te bewerkstelligen dat de waterkwaliteit van de Europese wateren, krw-oppervlaktewater en grondwater aan de in artikel 4 van die richtlijn gestelde eisen voldoet. Die eisen zijn in dit besluit deels opgenomen in hoofdstuk 2 (in de vorm van omgevingswaarden, bijvoorbeeld de eis van goede ecologische toestand voor krw-oppervlaktewateren) en deels in hoofdstuk 4 (bijvoorbeeld het vereiste van geen achteruitgang). Ook maatregelen die moeten worden genomen ter uitvoering van de zwemwaterrichtlijn maken hiervan deel uit (zie artikel 11, derde lid, onder a, van de kaderrichtlijn water. Deze maatregelen worden op verschillende bestuurlijke niveaus getroffen. Elke maatregel wordt verwerkt in het programma dat daar het meest voor in aanmerking komt, gelet op de reikwijdte van dat programma. In de Nederlandse situatie vormen alle maatregelen in de waterbeheerprogramma's, de regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma, die worden genomen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, samen het maatregelenprogramma. Voor de andere programma's dan het waterbeheerprogramma is dit geregeld in respectievelijk artikel 4.4, derde lid, onder a, en 4.10, derde lid, onder a. Elk programma bevat steeds de maatregelen die passen binnen de reikwijdte van dat programma.

In de Waterwet was de verplichting om een maatregelenprogramma op te nemen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water voor de waterbeheerprogramma's gereguleerd door provinciale verordeningen. Vanuit het oogpunt van heldere implementatie van de kaderrichtlijn water is ervoor gekozen om de verplichting van artikel 11 van de kaderrichtlijn water tot het opnemen van deze maatregelen in dit programma in dit besluit te regelen. Bij maatregelen voor krw-oppervlaktewaterlichamen die door de waterbeheerder in zijn waterbeheerprogramma worden opgenomen, moet bijvoorbeeld worden gedacht aan realisatie van oeveraanpassingen. Ook moeten in het waterbeheerprogramma maatregelen worden opgenomen om de inbreng van krw-verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken, ter implementatie van de artikelen 4, vijfde lid, en 6, eerste lid, van de grondwaterrichtlijn.

Evenals bij waterkwaliteitsbeheer zijn bij overstromingsrisicobeheer verschillende overheden verantwoordelijk op verschillende niveaus. Voor de implementatie van de richtlijn overstromingsrisico's is daarom aangesloten bij de structuur voor de kaderrichtlijn water. In de overstromingsrisicobe-

heerplannen moet een samenvatting van de doelstellingen en maatregelen worden opgenomen die in de nationale en regionale context worden vastgesteld ter uitvoering van de richtlijn overstromingsrisico's. Voor nationale wateren zijn deze doelstellingen en maatregelen opgenomen in het nationale waterprogramma, voor regionale wateren in de regionale waterprogramma's. De concrete, regionale uitwerking daarvan krijgt vorm in onder meer de waterbeheerprogramma's die worden vastgesteld door de waterschappen. Daarbij gaat het om maatregelen voor bescherming, zoals het op orde houden van de waterkeringen langs wateren die een significant risico kunnen vormen. Ook maatregelen om de belasting van deze waterkeringen te verminderen, zoals de projecten van Ruimte voor de Rivier, waarbij gestreefd wordt naar zowel een veiliger rivierengebied als een aantrekkelijke leefomgeving en maatregelen die zorgen voor voldoende waterberging, horen hierbij.

Onderdeel c verheldert dat ook de waterschappen met het treffen van de in de vorige alinea bedoelde maatregelen in hun programma's een belangrijke rol spelen bij de uitvoering van de richtlijn overstromingsrisico's. Dit onderdeel is explicieter benoemd dan in de Waterwet en het Waterbesluit. Het gaat hierbij niet om het treffen van nieuwe maatregelen ten opzichte van de huidige praktijk; de maatregelen worden ook nu al genomen, maar zijn op deze manier duidelijker terug te vinden in de waterbeheerprogramma's, omdat deze zijn aangemerkt als een maatregel in het kader van de richtlijn overstromingsrisico's. Overigens kunnen de maatregelen meerdere doelen dienen. De benodigde maatregelen voor het voorkomen van overstromingen zijn soms te combineren met maatregelen die op grond van de kaderrichtlijn water nodig zijn voor het verbeteren van het watermilieu. Zo is het verlagen van de uiterwaarden te combineren met herstel van natte riviernatuur of natuurvriendelijke oevers.

Artikel 4.4 (regionaal waterprogramma) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid bevat de verplichting om in het regionaal waterprogramma de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking aan regionale wateren toe te kennen. De in het regionale waterprogramma (en op grond van artikel 4.10, eerste lid, in het nationale waterprogramma) vastgelegde maatschappelijke functies spelen een rol bij de beslissing van het bevoegd gezag op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de wateractiviteit (artikel 8.85). Deze omgevingsvergunning kan slechts worden verleend als die activiteit verenigbaar is met de op grond van de wet vastgelegde maatschappelijke functies. Het eerste lid regelt de vastlegging van de maatschappelijke functie drinkwater voor de regionale wateren. De toevoeging 'in ieder geval' maakt duidelijk dat er ook andere maatschappelijke functies kunnen worden vastgelegd, zoals de maatschappelijke functies, zwemwater, scheepvaart of recreatie. Als daaraan toepassing is gegeven in de programma's zijn ook die functies relevant in het licht van artikel 8.85. Overigens kan een maatschappelijke functie aan het gehele regionale water worden toegekend, maar ook aan deel daarvan.

De toekenning van de functie drinkwateronttrekking vindt plaats ter uitvoering van artikel 7 van de kaderrichtlijn water. Dat artikel verplicht tot het uitdrukkelijk aanwijzen van de waterlichamen, die voor de drinkwateronttrekking worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m^3leveren of meer dan 50 personen bedienen. Het gaat hier ook om voor toekomstig gebruik bestemde waterlichamen. Deze waterlichamen behoren tot de beschermde gebieden in de zin van die richtlijn: zij zijn in het register beschermde gebieden ook opgenomen. In dit eerste lid, onder b, is daarom voorzien in een uitdrukkelijke bepaling voor het vastleggen van de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking voor deze waterlichamen. Hiermee wordt het permanente karakter van de verplichting om deze functie toe te kennen in de regionale waterprogramma's (en in het nationale waterprogramma) tot uitdrukking gebracht. De omgevingswaarden van artikel 2.17 gelden niet voor de gebieden waaraan de functie drinkwateronttrekking is toegekend, maar voor de waterwinlocaties. Deze zijn aangewezen op grond van het tweede lid van dit artikel.

Tweede lid

Gedeputeerde staten wijzen in het regionale waterprogramma de regionale oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water aan. Dat geldt ook voor de aanwijzing van die krw-oppervlaktewaterlichamen als kunstmatige of natuurlijke krw-oppervlaktewaterlichamen. De definitie van oppervlaktewaterlichamen in deze zin, in afwijking van de begripsomschrijving in de wet, is geregeld in bijlage I. Daarnaast zal in de regionale waterprogramma's de aanwijzing van grondwaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water worden opgenomen. Dat begrip is in de wet al conform de betekenis in de kaderrichtlijn water gedefinieerd.

De aanwijzing van deze waterlichamen is relevant voor het toepassingsbereik van de omgevingwaarden van paragraaf 2.2.2.1 en 2.2.2.2: de omgevingswaarden hebben alleen hierop betrekking. Artikel

4.10, tweede lid, onder a, bevat een vergelijkbare bepaling voor rijkswateren, waar het gaat om de aanwijzing van krw-oppervlaktewateren.

Onderdeel c vereist dat in het regionale waterprogramma de waterwinlocaties worden aangewezen die onderdeel zijn van regionale wateren. Een waterwinlocatie is een onttrekkingspunt van krw-oppervlaktewater of grondwater dat wordt gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, of een samenstel van die onttrekkingspunten. Zie ook bijlage I bij artikel 1.1. De omgevingswaarden van artikel 2.17 zijn alleen van toepassing op de op grond van dit onderdeel in het regionale waterprogramma aangewezen waterwinlocaties en voor waterwinlocaties in rijkswateren. Deze laatstgenoemde specifieke locaties moeten dan ook op grond van artikel 4.10, tweede lid, als zodanig zijn aangewezen in het nationale waterprogramma. De aanwijzing van waterwinlocaties is ook relevant voor de in artikel 4.21, eerste en tweede lid, opgenomen doelstellingen over het vereiste van geen achteruitgang van de kwaliteit en verbetering van de kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning van water dat op waterwinlocaties wordt gewonnen.

Derde lid

Zoals ook bij het eerste lid van artikel 4.3 is toegelicht, vormen de maatregelen onder a, samen met de maatregelen die in het nationaal waterprogramma (artikel 4.10, derde lid,) en het waterbeheerprogramma (artikel 4.3), het maatregelenprogramma dat volgens artikel 11 van de kaderrichtlijn water moet worden opgesteld. Voorbeelden van maatregelen die in het regionaal waterprogramma passen zijn maatregelen die worden genomen voor de waterhuishouding en waterveiligheid op het niveau van de provincie. Maatregelen zullen soms van faciliterende aard zijn, en bijvoorbeeld de vorm van subsidieregelingen aannemen. De toepassing van die regelingen komt dan aan de orde in de waterbeheerprogramma's.

Het regionale waterprogramma moet op grond van onderdeel b ook maatregelen voor grondwaterlichamen bevatten. De eisen aan deze maatregelen zijn opgenomen in artikel 4, vijfde lid, en 6, eerste lid, van de grondwaterrichtlijn. Het gaat dan onder meer om de verplichting tot het nemen van maatregelen om de inbreng van krw-verontreinigende stoffen in het grondwater voorkomen of beperken.

Ook bij overstromingsrisicobeheer zijn er verschillende overheden verantwoordelijk. Voor de implementatie van de doelstellingen en de maatregelen op grond van artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's is daarom, evenals in de Waterbesluit het geval was, aangesloten bij de structuur voor waterkwaliteitsbeheer.

Vierde lid

Voor de inspraakprocedure op onder meer tussentijdse wijzigingen van een regionaal waterprogramma is in dit artikel geregeld dat de onderdelen van het regionale waterprogramma die uitvoering geven aan de kaderrichtlijn water en richtlijn overstromingsrisico's, afzonderlijke onderdelen zijn. Dat geldt in ieder geval ook voor de in het derde lid opgenomen, uit deze richtlijnen voortvloeiende verplichtingen tot het opnemen van doelstellingen en maatregelen. Een samenvatting van deze doelstellingen en maatregelen is opgenomen in het stroomgebiedsbeheerplan of het overstromingsrisicobeheerplan.

Artikel 4.5 (overzicht toestandsklasse regionaal waterprogramma) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Op grond van artikel 4.6 wordt in het stroomgebiedsbeheerplan onder andere de informatie opgenomen, bedoeld in bijlage VII bij de kaderrichtlijn water. Eén van de in die bijlage genoemde onderdelen is een presentatie in kaartvorm van de toestand van krw-oppervlaktewaterlichamen (chemisch en ecologisch) en grondwaterlichamen (chemisch en kwantitatief). In verband met de implementatie van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water is een samengesteld beeld van de toestand van waterlichamen niet voldoende. Voor het bepalen van de doelstellingen voor een krw-oppervlaktewaterlichaam of een grondwaterlichaam en het formuleren van maatregelen voor het behalen van de omgevingswaarden (paragraaf 2.2.2) en andere doelstellingen (zoals het vereiste van geen achteruitgang, artikel 4.15) conform de kaderrichtlijn water is het noodzakelijk een beeld te hebben van de bestaande toestand van dat waterlichaam. Ook is in artikel 4.15 uitwerking gegeven aan het vereiste van geen achteruitgang van artikel 4 van de kaderrichtlijn water, door te bepalen dat van een verslechtering sprake is als, kort gezegd, de toestand van een waterlichaam voor een stof of kwaliteitselement in een lagere toestandsklasse terecht is gekomen. Om aan het eind van een programmaperiode te kunnen bepalen of een waterlichaam voor een stof of een kwaliteitselement in een lagere toestandsklasse terecht is gekomen, moet bekend zijn wat de toestandsklasse van elk waterlichaam voor elke stof en elk kwaliteitselement in de voorgaande programmaperiode was.

Dit artikel bepaalt dat deze informatie voor de regionale waterlichamen in de regionale waterprogramma's wordt opgenomen. De beschrijving van de huidige toestand van waterlichamen heeft immers een directe relatie met de in die programma's opgenomen doelen voor die waterlichamen, de daarin beschreven motivering voor het niet behalen van de doelen conform de uitzonderingsgronden genoemd in de kaderrichtlijn water en de te nemen maatregelen. De gegevens voor de beschrijving van de huidige toestand worden gegenereerd door de waterschappen.

Een soortgelijke verplichting is voor het nationale waterprogramma opgenomen in artikel 4.11 voor waterlichamen in rijkswateren. Ook voor waterbeheerprogramma's is de huidige toestand van de waterlichamen relevant. Die programma's zijn immers ook gericht op het behalen van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water voor de waterlichamen binnen het gebied waarop die programma's betrekking hebben. Omdat op grond van artikel 3.8 van de wet de waterbeheerder bij het vaststellen van een waterbeheerprogramma rekening moet houden met het regionale waterprogramma, is het niet nodig opname van de gegevens over de huidige toestand ook voor te schrijven voor de waterbeheerprogramma's van de waterschappen. In een waterbeheerplan kunnen diezelfde gegevens opgenomen worden of kan verwezen worden naar het regionale waterprogramma.

Artikel 4.6 (stroomgebiedsbeheerplan) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Artikel 4.3 geeft regels over de inhoud van een stroomgebiedsbeheersplan. De verplichting om deze programma's op te stellen is opgenomen in artikel 3.9 van de wet, ter implementatie van artikel 13 van de kaderrichtlijn water. Nederland is verdeeld in vier stroomgebiedsdistricten: de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. Voor elk van deze districten wordt een stroomgebiedsbeheerplan vastgesteld. De onderlinge grenzen tussen de Nederlandse delen van de stroomgebiedsdistricten worden aangegeven op kaarten die op grond van artikel 2.21, tweede lid, onder a, van de wet bij ministeriële regeling worden verbeeld.

Elk stroomgebiedsbeheerplan moet de informatie bevatten die is opgenomen in bijlage VII bij de kaderrichtlijn water. Dat omvat niet alleen een algemene beschrijving van de kenmerken van een stroomgebiedsdistrict, waaronder kaarten met de ligging en de grenzen van de krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, maar ook een raming van de krw-verontreiniging door punt- en diffuse bronnen, de kaarten van beschermde gebieden, een overzicht van de significante belastingen, een lijst van de vastgestelde doelstellingen voor krw-oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden en een samenvatting van het maatregelenprogramma. De laatste eis verwijst naar de in artikel 11 van de kaderrichtlijn water opgenomen verplichting tot het opstellen van een maatregelenprogramma.

De in de vorige alinea genoemde maatregelen worden in de Nederlandse context op verschillende bestuursniveaus getroffen. Zowel het waterbeheerprogramma (artikel 4.3, eerste lid), het regionaal waterprogramma (art 4.4, derde lid, onder a) als het nationaal waterprogramma (artikel 4.10, derde lid, onder a) zullen deze maatregelen bevatten. Al deze maatregelen samen vormen het maatregelenprogramma. Zie ook de toelichting bij de eerder genoemde artikelen. De grondwaterrichtlijn voegt aan deze eisen nog toe (en specificeert deze) door voor te schrijven dat in het stroomgebiedsbeheerplan de drempelwaarden voor grondwaterlichamen moeten worden opgenomen, een samenvatting van de beoordeling van de chemische toestand van het grondwater, de wijze van trendbeoordeling en overige informatie over de krw-verontreinigende stoffen waarvoor een drempelwaarde is bepaald.

De onder b opgenomen eis bepaalt dat in het stroomgebiedsbeheerplan ook de informatie moet worden opgenomen die is bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de richtlijn prioritaire stoffen. Daarbij gaat het om monitoringsaspecten en de toelichting op de keuze om voor een of meer eisen een andere matrix dan die van het tweede lid van dat artikel 3 van de richtlijn, of een andere biotataxon dan die vermeld is in deel A van bijlage I bij die richtlijn, toe te passen. Daarnaast moeten stroomgebiedsbeheerplannen, ter implementatie van artikel 5 van de richtlijn prioritaire stoffen, ook een inventaris bevatten zoals die in die bepaling bedoeld is. Lidstaten moeten een inventaris bijhouden van lozingen, emissies en verliezen voor elk (deel van een) stroomgebiedsdistrict op hun grondgebied, ter verificatie van de naleving van de normen en de doelstelling voor stopzetting of geleidelijke beëindiging.

In het Waterwet maakte het stroomgebiedsbeheerplan onderdeel uit van het nationaal waterplan. In de Omgevingswet is ervoor gekozen om deze programma's los van elkaar op te nemen. De eisen van het nationale waterprogramma en het stroomgebiedsbeheerplan in dit besluit zijn daarom aan deze afzonderlijke programma's gekoppeld. Zie ook paragraaf 2.4.3 en 7.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 4.7 (overstromingsrisicobeheerplan) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

De Minister van Infrastructuur en Milieu is, in overeenstemming met de Minister die het aangaat, (met name de Minister van Economische zaken) verplicht om een overstromingsrisicobeheerplan vast te stellen (artikel 3.9, tweede lid, van de wet). Dit artikel bevat de verplichtingen waaraan een overstromingsrisicobeheerplan moet voldoen. Daarvoor verwijst dit artikel, gelet op de uitgebreide eisen die aan dat beheerplan worden gesteld, naar de inhoudelijke eisen die worden gesteld in de richtlijn zelf.

Artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's verplicht de lidstaten tot het opstellen van overstromingsrisicobeheerplannen per stroomgebiedsdistrict of andere aangewezen beheerseenheid. Nederland maakt vier overstromingsrisicobeheerplannen voor de stroomgebieden van de Rijn, de Maas, de Schelde en de Eems. De onderlinge grenzen tussen de Nederlandse delen van de stroomgebiedsdistricten worden bij ministeriële regeling vastgelegd (op grond van artikel 2.21, tweede lid, onder a, van de wet).

In de overstromingsrisicobeheerplannen moeten doelstellingen en maatregelen voor overstromingsrisicobeheer worden opgenomen, conform de vereisten van artikel 7 en 8 van de richtlijn overstromingsrisico's. Die eisen houden onder meer in, dat bij het vaststellen van de doelstellingen aandacht wordt besteed aan de vermindering van de potentiële negatieve gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van de mens, het milieu, het cultureel erfgoed en de economische bedrijvigheid en als dat nodig is, aan de niet-structurele initiatieven en/of de vermindering van de kans op overstromingen. De doelen en de maatregelen die zijn opgenomen in de overstromingsrisicobeheerplannen spelen daarom in op drie vormen van risicobeheersing (samen 'meerlaagse veiligheid' genoemd):
– bescherming: de kans op een overstroming beperken,
– preventie: de gevolgen van een overstroming beperken via ruimtelijke planning,
– crisisbeheersing: de gevolgen van een overstroming beperken door effectief optreden voor, tijdens en na een (dreigende) ramp.

Voor wat betreft de maatregelen gaat het volgens artikel 7, derde lid, van die richtlijn niet alleen om maatregelen om de vastgestelde doelstellingen te bereiken. Het overstromingsrisicobeheerplan moet ook de conclusies uit de geldende overstromingsrisicogevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten (zie artikel 10.6) bevatten en een beschrijving van de uitvoering van het plan, waaronder een samenvatting van de maatregelen en acties op het gebied van publieke voorlichting en inspraak (deel A van de bijlage bij die richtlijn). In de overstromingsrisicobeheerplannen moet ook rekening worden gehouden met onder meer de kosten en baten, de omvang van de overstroming en waterafvoerroutes en gebieden met het vermogen om overstromingsgebieden vast te houden, bodem- en waterbeheer, ruimtelijke ordening, grondgebruik, natuurbeheer, scheepvaart en haveninfrastructuur. Daarbij noemt de richtlijn ook nog de milieudoelstellingen van artikel 4 van de kaderrichtlijn water, in dit besluit deels vormgegeven als omgevingswaarden (in hoofdstuk 2, bijvoorbeeld de goede ecologische toestand van krw-oppervlaktewater) en deels als andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving in de vorm van instructieregels (in hoofdstuk 4, bijvoorbeeld het vereiste van geen achteruitgang).

De verplichting tot de vaststelling van dit programma ligt, zoals hiervoor al aangegeven, bij het Rijk. Maar de vaststelling vindt plaats in onderlinge samenwerking met en met in achtneming van de taken en bevoegdheden van alle overheden die bij het overstromingsrisicobeheer zijn betrokken. Bij het opstellen en afstemmen van de regionale bouwstenen voor de overstromingsrisicobeheerplannen spelen de provincies een centrale rol. Zij nemen in hun regionale waterprogramma per stroomgebiedsdistrict de doelstellingen en maatregelen voor de regionale wateren op (zie ook artikel 4.4, derde lid, onder c). De uitwerking daarvan vindt plaats in het waterbeheerprogramma van de waterschappen (artikel 4.3, eerste lid, onder c). Het Rijk is verantwoordelijk voor die doelstellingen en maatregelen per stroomgebiedsdistrict voor de rijkswateren, en legt deze vast in het nationaal waterprogramma (artikel 4.10, derde lid, onder c, van dit besluit). In het overstromingsrisicobeheerplan wordt een samenvatting van de maatregelen tegen overstromingen opgenomen.
Artikel 8.9 van het Omgevingsbesluit bevat regels over de raadpleging van de Minister van Infrastructuur en Milieu bij de totstandkoming van het overstromingsrisicobeheerplan en de actualisatie van dit plan.

Zoals ook is toegelicht in paragraaf 7.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting is het overstromingsrisicobeheerplan een zelfstandig programma. In tegenstelling tot het planstelsel van de Waterwet en Waterbesluit is er, vanwege flexibiliteit en aansluiting bij de Europese waterrichtlijnen, voor gekozen om dit programma niet meer verplicht onderdeel te laten zijn van het nationaal waterplan (in dit besluit het nationale waterprogramma). Dat betekent evenwel niet dat bestuursorganen er niet voor kunnen kiezen om programma's gezamenlijk vast te stellen. Daarbij moeten wel aan

alle eisen van de afzonderlijke programma's worden voldaan (zie ook paragraaf 7.2.1 van het algemeen deel van deze toelichting en paragraaf 4.3.5 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet.

Tweede lid

In het tweede lid is bepaald dat overstroming vanuit het rioolstelsel in het overstromingsrisicobeheerplan buiten beschouwing wordt gelaten. Deze bepaling vormt de implementatie van artikel 2, tweede lid, van de richtlijn overstromingsrisico's, dat in deze uitsluitingsmogelijkheid voorziet. Ook in het Waterbesluit was al gekozen voor het regelen van deze uitsluiting, omdat de problematiek van stedelijke wateroverlast door extreme regenval in termen van risico's van veel kleinere orde is dan bijvoorbeeld de overstroming door falen van de bescherming tegen buitenwater.

Artikel 4.8 (programma van maatregelen mariene strategie) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26, eerste lid, en tweede lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Met dit artikel is een deel van de kaderrichtlijn mariene strategie geïmplementeerd. Kortheidshalve wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3.1 voor een toelichting op:
– de opbouw van de kaderrichtlijn mariene strategie,
– het toepassingsbereik van de mariene strategie, en in het verlengde daarvan de taken en het programma van maatregelen mariene strategie, en
– de verhouding met het nationaal waterplan.

Dit artikel ziet op de implementatie van de inhoudelijke eisen voor het programma van maatregelen mariene strategie, bedoeld in artikel 5, tweede lid, aanhef en onder b, van de kaderrichtlijn mariene strategie. Het programma beschrijft de maatregelen die nodig zijn om in 2020 in dat deel van de Noordzee de in de richtlijn gedefinieerde goede milieutoestand en -doelen te kunnen bereiken.

Het programma moet voldoen aan het bepaalde in de artikelen 13, eerste tot en met vierde, zevende en achtste lid, en 14, van de kaderrichtlijn mariene strategie. Dat betekent onder meer, dat de maatregelen worden afgeleid van de resultaten van de initiële beoordeling op grond van artikel 8, eerste lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie en worden vastgesteld in het licht van de op grond van artikel 10, eerste lid, van de kaderrichtlijn mariene strategie vastgestelde milieudoelen (geïmplementeerd in artikel 3.1). Ook moeten de programma's van maatregelen ruimtelijke beschermingsmaatregelen bevatten die bijdragen aan samenhangende en representatieve netwerken van beschermde mariene gebieden, waarbij de diversiteit van de samenstellende ecosystemen adequaat is gedekt (zoals de Natura 2000-gebieden). Daarbij kan in voorkomend geval een beroep worden gedaan op de 'uitzonderingen' bedoeld in artikel 14, van de kaderrichtlijn mariene strategie als niet (tijdig) aan milieudoelen of de goede milieutoestand kan worden voldaan.

De verplichting om een programma van maatregelen mariene strategie vast te stellen valt onder artikel 3.9, tweede lid, van de wet, omdat het programma van maatregelen mariene strategie onderdeel is van het actieplan. Beoogd is echter om met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet artikel 3.9, tweede lid, van de wet, zo aan te scherpen, dat de wettelijke plicht alleen ziet op het vaststellen van het programma van maatregelen.

Artikel 4.9 (maritiem ruimtelijk plan) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Met dit artikel is de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke plannen geïmplementeerd. Het betreft de voortzetting van artikel 4.5a van het Waterbesluit.

Het voornemen is om met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet in de artikelen 2.26, derde lid, en 3.9 van de wet te verduidelijken dat het maritiem ruimtelijk plan een programma is als bedoeld in paragraaf 3.2.2 van de wet en dat het Rijk verplicht is instructieregels over dit plan op te stellen. Tegelijkertijd zal via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet worden verduidelijkt dat de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met de Minister van Economische Zaken, verantwoordelijk is voor het opstellen van het plan.

Artikel 4.9 bevat een aantal inhoudelijke vereisten voor het maritiem ruimtelijk plan. Deze eisen omvatten zowel eisen die vanuit deze kaderrichtlijn worden gesteld aan het proces van maritieme ruimtelijke planning, als eisen die deze kaderrichtlijn stelt aan het plan zelf. Nu het plan voortvloeit uit het planningsproces (artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning) zijn alle eisen samengenomen. Dit is een voortzetting van de regeling in het Waterbesluit.

Regels over overleg over en actualisatie van het maritiem ruimtelijk plan zijn opgenomen in artikel 8.13 van het Omgevingsbesluit.

Eerste lid

Dit lid bepaalt wat de reikwijdte is van het maritiem ruimtelijk plan. Hiermee is artikel 2, eerste lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning geïmplementeerd.
Het maritiem ruimtelijk plan ziet op de Nederlandse mariene wateren. In de eerste plaats zijn mariene wateren de territoriale zee en de exclusieve economische zone, met inbegrip van de zeebodem en de ondergrond. Dit volgt uit artikel 3, vierde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning, in samenhang met artikel 3, onder 1, onder a, van de kaderrichtlijn mariene strategie. In de tweede plaats zijn mariene wateren kustwateren, met inbegrip van de zeebodem en de ondergrond. Dit volgt uit artikel 3, vierde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning in samenhang met artikel 2, onder 7, van de kaderrichtlijn water. Hierop zijn twee uitzonderingen. De eerste uitzondering is de één-zeemijlzone. Gezien de omschrijving van kustwater in artikel 2, onder 7, van de kaderrichtlijn water is het water tot één zeemijl zeewaarts vanaf de basislijn geen onderdeel van de mariene wateren. Deze één-zeemijlzone maakt dan ook geen deel uit van het maritiem ruimtelijk plan. De tweede uitzondering betreft de Waddenzee en de Oosterschelde. Dit zijn kustwateren als bedoeld in artikel 2, onder 7, van de kaderrichtlijn water. Echter, op grond van artikel 2, eerste lid, tweede zin, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning ziet de richtlijn niet op kustwateren of delen daarvan die onder de ruimtelijke planning op land van een lidstaat vallen. Voorwaarde voor die uitzondering is wel dat uit het plan kenbaar is op welke wateren het plan in dat geval niet ziet. Onder ruimtelijke planning wordt in deze context in Nederland verstaan de wateren die onderdeel zijn van een bestuurlijk ingedeeld gebied, waarvoor omgevingsplannen van gemeenten gelden. Dit betekent dat de Waddenzee en de Oosterschelde geen onderdeel uit te maken van het maritiem ruimtelijk plan.

Tweede lid

In dit lid is tot uitdrukking gebracht met welk doel dit plan moet worden vastgesteld: het plan beoogt als onderdeel van de maritieme ruimtelijk planning bij te dragen aan de doelstellingen van artikel 5 van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning.

Artikel 5, tweede lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning spreekt over de doelstelling ‘behoud, bescherming en verbetering van het milieu’. De lidstaten moeten door middel van hun maritieme ruimtelijke plannen bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van energiesectoren op zee, van zeevervoer en van visserij- en aquacultuursectoren, en aan het behoud, de bescherming en de verbetering van het milieu, met inbegrip van de weerstand tegen effecten van klimaatverandering. Op grond van artikel 8 van de richtlijn worden hierbij wisselwerkingen van activiteiten en gebruiksfuncties in aanmerking genomen. De mogelijke activiteiten, gebruiksfuncties en belangen kunnen onder meer het volgende omvatten: aquacultuurgebieden, scheepvaartroutes en maritieme verkeersstromen, gebieden waar grondstoffen worden gewonnen, wetenschappelijk onderzoek en cultureel erfgoed onder water.

Derde lid

Artikel 8, eerste lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning bepaalt dat in het maritiem ruimtelijk plan zowel de ruimtelijke als temporele verdeling van bestaande en toekomstige activiteiten en gebruiksfuncties in de mariene wateren van de lidstaat worden geïdentificeerd. Ook hier weer met als doel om bij te dragen aan de doelstellingen die zijn omschreven in artikel 5 van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning. Dit derde lid, in samenhang met het tweede lid, vormt daarvan de implementatie. In dit lid is ook een verwijzing opgenomen naar artikel 2, derde lid, van die kaderrichtlijn, dat aangeeft dat met de verplichtingen van artikel 8 van die richtlijn geen afbreuk wordt gedaan aan de bevoegdheid van de lidstaat om de reikwijdte en dekkingsgraad van het maritiem ruimtelijk plan zelf te ontwerpen en vast te stellen.

Vierde lid

Artikel 6, eerste lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning verplicht tot het vaststellen van een aantal procedurele stappen in het kader van het maritieme ruimtelijke planning. De artikelen 4, vierde en vijfde lid, 5, eerste lid, en 6, tweede lid, tot en met 12, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning stellen inhoudelijke eisen aan deze procedurele stappen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de eis om bij maritieme ruimtelijke planning rekening te houden met de bijzonderheden van de mariene regio’s en de wisselwerking tussen land en zee (artikel 4, vijfde lid, van de kaderrichtlijn), om de eis om rekening te gehouden met de ecologische economische en sociale aspecten en veiligheidsaspecten (artikel 6, tweede lid, van die kaderrichtlijn), of om de eis bij te dragen aan ‘behoud, bescherming en verbetering van het milieu’ (artikel 5, tweede lid, van de kaderrichtlijn). Wat

onder ‘behoud, bescherming en verbetering van het milieu’ moet worden verstaan, is bij het tweede lid toegelicht.

Dit lid voorziet in de implementatie van deze vereisten door voor te schrijven dat in het maritiem ruimtelijk plan aangeven moet worden welke procedurele stappen zijn genomen en hoe met deze stappen beoogd is bij te dragen aan de doelstellingen van artikel 5 van de kaderrichtlijn ruimtelijke planning. Door deze verantwoordingsverplichting in het plan zelf wordt niet alleen inzicht gegeven in deze procedurele stappen, maar is ook de uitvoering daarvan geborgd.

Artikel 4.10 (nationaal waterprogramma) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Voor een toelichting van de regeling in het eerste lid, onder a, wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.4, eerste lid, dat een vergelijkbare regeling bevat voor het regionale waterprogramma. De aldaar gegeven instructieregel voor regionale wateren geldt immers ook voor het nationale waterprogramma waar het gaat om de maatschappelijke functies voor drinkwater voor rijkswateren.

Voor de rijkswateren is daarnaast nog een maatschappelijke functie relevant, namelijk die van schelpdierwateren. De kaderrichtlijn water benoemt deze schelpdierwateren niet in het bijzonder. Artikel 1, onder ii) van bijlage IV bij die kaderrichtlijn wijst bij de omschrijving van beschermde gebieden, waarop de doelstellingen van artikel 4, eerste lid, onder c, van die richtlijn van toepassing zijn, onder andere op ‘gebieden die voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten en dieren zijn aangewezen.’ Aangenomen wordt, dat schelpdierwateren hieronder vallen. Het tweede lid, onder c, van dit artikel bevat de verplichting om de wateren waarvoor deze doelstelling geldt als zodanig dan ook aan te wijzen in nationale waterprogramma.

De schelpdierwateren die op grond van het tweede lid, van dit artikel zijn aangewezen, kunnen overeenstemmen met de wateren waarvoor op grond van dit artikellid de maatschappelijke functie schelpdierwater wordt vastgelegd. Maar het beschermde gebied waarvoor de functie schelpdierwater wordt vastgelegd kan ook groter zijn. Voor de wateren met de maatschappelijke functie schelpdierwater geldt dat met deze wateren door het bevoegd gezag rekening moet worden gehouden bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de wateractiviteit (vergelijk artikel 8.85, eerste lid, onder c). De verplichting tot het vastleggen van deze functie is opgenomen in onderdeel c van dit lid.

Tweede lid

De onderdelen a en b van dit artikellid zijn vergelijkbaar met artikel 4.4, tweede lid, onder a en c, van dit besluit. Het nationale waterprogramma bevat de aanwijzing van krw-oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water die in beheer zijn van het Rijk. Daarin zijn ook opgenomen de kunstmatige of natuurlijke krw-oppervlaktewaterlichamen, waarbij aanwijzing in overeenstemming moet plaatsvinden met de eisen van artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn water. Ook de waterwinlocaties gelegen in de krw-oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk zijn onderdeel zijn het nationale waterprogramma. De aanwijzing van deze waterlichamen en daarin gelegen waterwinlocaties is relevant voor het toepassingsbereik van de omgevingswaarden van paragraaf 2.2.2.1 tot en met 2.2.2.3 en de doelstellingen met betrekking tot geen achteruitgang, opgenomen in artikel 4.21, eerste en tweede lid.

Artikel 4.19 vereist dat bij de vaststelling van een aantal waterprogramma’s het bevoegd gezag ervoor zorgt dat in schelpdierwater geen bacteriële besmetting aanwezig is in een mate die schadelijk kan zijn voor de volksgezondheid. Deze verplichting geldt alleen voor de schelpdierwateren die als zodanig zijn aangewezen. De aanwijzing van deze wateren vindt plaats in het nationale waterprogramma (vanwege het feit dat de schelpdierwateren zich alleen bevinden in rijkswateren). Dit is geregeld in het tweede lid, onder c, van dit artikel. In het Nationaal Waterplan 2009–2015 zijn de Waddenzee en delen van de Delta en Noordzee aangewezen als schelpdierwater.

Derde lid

De maatregelen van onderdeel a van dit derde lid vormen samen met de maatregelen die in het waterbeheerprogramma (artikel 4.3, eerste lid) en het regionaal waterprogramma (artikel 4.4, derde lid, onder a) het maatregelenprogramma dat op grond van artikel 11 van de kaderrichtlijn water moet worden opgesteld. Zie ook de toelichting bij artikel 4.3.

In het nationaal waterprogramma worden maatregelen opgenomen, die het beste passen bij het

nationaal niveau. Dat kunnen maatregelen zijn die betrekking hebben op alle vier de stroomgebiedsdistricten, zoals nationaal wateremissiebeleid of meststoffenbeleid. Maatregelen die voorheen waren opgenomen in het beheer- en ontwikkelplan voor de rijkswateren gaan nu onderdeel uitmaken van het nationaal waterprogramma (omdat dit programma verdwijnt als zelfstandig verplicht programma, zie ook paragraaf 4.3.9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet).

Onderdeel b van dit lid vereist dat het nationale waterprogramma ook de maatregelen bevat die zijn bedoeld in de grondwaterrichtlijn.

Het nationale waterprogramma bevat ook doelstellingen en maatregelen ter uitvoering van artikel 7 van de richtlijn overstromingsrisico's (onderdeel c van dit lid). Met name voor de uitvoering van de richtlijn overstromingsrisico's kunnen deze doelen ook betrekking hebben op een specifiek gebied in Nederland. Te denken valt aan maatregelen die volgen uit het Deltaprogramma. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 4.7.

Vierde lid

Dit lid komt nagenoeg overeen met artikel 4.4, vierde lid, behalve op het punt waar het gaat om het programma: in dit artikel heeft de inhoud betrekking op het nationale waterprogramma. Voor de toelichting wordt dan ook verwezen naar de toelichting bij artikel 4.4, vierde lid.

Artikel 4.11 (overzicht toestandsklasse nationaal waterprogramma) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Dit artikel komt nagenoeg overeen met wat is geregeld in artikel 4.5, behalve op het punt waar het gaat om het programma: in dit artikel heeft betrekking op de inhoud van het nationale waterprogramma. Voor de toelichting wordt dan ook verwezen naar de toelichting bij dat artikel.

Artikel 4.12 (waterprogramma's: vrijstellingen en uitzonderingen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

In de artikelen 4.3, eerste lid, 4.4, derde lid, en 4.10, derde lid, zijn eisen gesteld aan de inhoud van zowel het waterbeheerprogramma, het regionale waterprogramma, als het nationale waterprogramma. Het gaat dan om verplichtingen uit de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Dit artikel expliciteert, dat naast de maatregelverplichting en het lozingsverbod over grondwater van de kaderrichtlijn water (artikel 11) en de grondwaterrichtlijn (artikel 6) ook de daarop betrekking hebbende vrijstellingen, toestemmingen en uitzonderingen van toepassing zijn in de regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma.

In de waterbeheerprogramma's is het niet mogelijk om een beroep te doen op de uitzonderingen. In voorkomende gevallen kan daarop een beroep op worden gedaan, onder de voorwaarden van de genoemde richtlijnen. Hoewel het nationale waterprogramma in beginsel geen betrekking heeft op grondwaterbeheer – gelet op de bestuurlijke organisatie van het grondwaterbeheer – kan dit ook niet geheel en al bij voorbaat worden uitgesloten. Daarom is de regeling voor grondwater ook van toepassing op het nationale waterprogramma.

§ 4.2.2 Programma's in relatie tot omgevingswaarden of andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving

§ 4.2.2.1 Krw-oppervlaktewater

Artikel 4.13 (omgevingswaarden krw-oppervlaktewater en waterprogramma's) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit artikel bepaalt dat met een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma, en het nationale waterprogramma aan de goede chemische toestand en de goede ecologische toestand voor krw-oppervlaktewaterlichamen moet worden voldaan. Deze omgevingswaarden zijn geregeld in respectievelijk artikel 2.12 en 2.13. De verplichting houdt in dat deze programma's de maatregelen moeten bevatten, waarmee tijdig aan deze omgevingswaarden tijdig wordt voldaan. Het stroomgebiedsbeheerplan bevat een samenvatting van alle maatregelen die zijn opgenomen in de afzonderlijke programma's. Daarbij is coördinatie en overleg tussen de bestuursorganen die deze waterprogramma's vaststellen dus noodzakelijk, zoals ook opgenomen in artikel 2.2 van de wet.

De ontwikkeling en het tijdig bereiken van deze omgevingswaarden wordt gevolgd door monitoring.

Als de resultaten van de monitoring daarvoor aanleiding geven, moeten de waterprogramma's bij de eerstkomende of daaropvolgende herziening worden aangepast. Daarbij kan gekozen worden voor het opnemen van extra of andere maatregelen, zodat wel aan de omgevingswaarde kan worden voldaan. Daarbij kan in voorkomende gevallen, onder strikte voorwaarden, door de bestuursorganen die deze waterprogramma's vaststellen ook gebruik worden gemaakt van de uitzonderingen van de kaderrichtlijn water. Deze uitzonderingsmogelijkheden zijn opgenomen in artikel 2.14, eerste lid (voor het goede ecologische potentieel), artikel 2.19, tweede tot en met vijfde lid (o.a. doelverlaging), artikel 2.20 (termijnverlenging) en artikel 4.16 (geen achteruitgang).

De omgevingswaarden van artikel 2.12 en 2.13 gelden alleen voor krw-oppervlaktewaterlichamen die zijn aangewezen in het regionale waterprogramma (voor krw-oppervlaktewaterlichamen in regionale wateren) of het nationale waterprogramma (voor krw-oppervlaktewaterlichamen in rijkswateren). Zie ook artikel 4.4, tweede lid, onder a, en artikel 4.10, tweede lid, onder a. De vraag of een krw-oppervlaktewaterlichaam voldoet aan de omgevingswaarde 'een goede chemische toestand' of 'een goede ecologische toestand' wordt uitsluitend beantwoord aan de hand van artikel 10.11.

Tweede lid

Het tweede lid bevat een uitzondering op de regeling van het eerste lid, waar het gaat om het voldoen aan de omgevingswaarden voor de goede chemische toestand voor krw-oppervlaktewaterlichamen. Aan deze omgevingswaarde is voldaan als, naast het bepaalde in artikel 2.12, eerste lid, onder b, is voldaan aan de eisen voor dat krw-oppervlaktewaterlichaam, die zijn opgenomen in bijlage III (zie artikel 2.12, eerste lid, onder a). Daarin staat per stof vermeld op welk moment aan de daaraan gestelde eisen moet zijn voldaan. Voor een aantal stoffen is bepaald dat daaraan niet op dit moment (volgens de kaderrichtlijnwater in 2015) of in 2021 moet zijn voldaan, maar op 22 december 2027. Dit artikel regelt, in navolging van artikel 4, vijfde lid, van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009, dat aan deze eis moet worden voldaan in de waterbeheerprogramma's, de regionale waterprogramma's, het stroomgebiedsbeheerplan en het nationale waterprogramma die worden vastgesteld na 22 december 2021.

§ 4.2.2.2 Grondwater

Artikel 4.14 (omgevingswaarde grondwater en waterprogramma's) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

De koppeling van de omgevingswaarden voor grondwaterlichamen, ofwel de goede kwantitatieve toestand (artikel 2.15) en de goede chemische toestand (artikel 2.16) aan het instrument van het waterprogramma, komt overeen met die voor de omgevingswaarden voor krw-oppervlaktewaterlichamen zoals geregeld in artikel 4.13. Net als voor de omgevingswaarden voor de goede chemische toestand en de goede ecologische toestand voor krw-oppervlaktewaterlichamen het geval is, moet ook aan de goede kwantitatieve toestand en de goede chemische toestand voor grondwaterlichamen worden voldaan via een aantal specifiek in dit artikel genoemde waterprogramma's. Ook hierbij geldt dat de omgevingswaarden niet voor alle grondwaterlichamen gelden; deze waterlichamen moeten zijn aangewezen in het regionaal waterprogramma of het nationale waterprogramma.

De uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4 van de kaderrichtlijn water die in dit besluit zijn uitgewerkt in artikel 2.19, tweede tot en met vijfde lid, artikel 2.20 (termijnverlenging) en artikel 4.16 (geen achteruitgang) kunnen ook hier worden toegepast. Ook kan eerst een goed ecologisch potentieel zijn vastgesteld voor krw-oppervlaktewaterlichamen, wat van invloed kan zijn op het voldoen aan deze omgevingswaarden (artikel 2.14, eerste lid). Bij het toepassen van een uitzonderingsmogelijkheid moet wel aan alle daarbij gestelde voorwaarden worden voldaan. De koppeling van de waterprogramma's aan de omgevingswaarden voor de goede kwantitatieve en de goede chemische toestand van grondwaterlichamen was in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 opgenomen in de artikelen 5a en 7. De monitoring is op dezelfde wijze geregeld als voor de omgevingswaarden voor krw-oppervlaktewaterlichamen in artikel 2.12 en 2.13. Alleen aan de hand van artikel 10.11 kan worden bepaald of is voldaan aan de omgevingswaarden van artikel 2.15 en 2.16.

§ 4.2.2.3 Andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving

Artikel 4.15 (geen achteruitgang toestand) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Artikel 4, eerste lid, van de kaderrichtlijn water kent zowel voor krw-oppervlaktewaterlichamen als

voor grondwaterlichamen een stand-stillverplichting: achteruitgang van de toestand moet worden voorkomen. Deze verplichting was eerder geïmplementeerd in artikel 5.2b, vierde lid, van de Wet milieubeheer. Deze doelstelling moet worden bereikt via het instrument van de waterprogramma's. De toelichting bij artikel 4.13, eerste lid, gaat hier nader op in. Het stroomgebiedsbeheerplan bevat een samenvatting van de maatregelen die in de overige in dit lid genoemde waterprogramma's worden vastgesteld om de in dit lid bedoelde achteruitgang te voorkomen.

In uitzonderingssituaties kunnen de bestuursorganen die het regionaal waterprogramma of het nationale waterprogramma vaststellen een beroep doen op de uitzonderingsmogelijkheden van de kaderrichtlijn water. Deze uitzonderingen en de daarbij geldende voorwaarden zijn opgenomen in artikel 4.16.

Tweede lid

Alleen bij de monitoring op grond van dit besluit en bij ministeriële regeling voorgeschreven regels wordt vastgesteld of is voldaan het vereiste van geen achteruitgang als bedoeld in dit lid. Dat is geregeld in artikel 10.11. In dit lid is uitgewerkt op welke wijze wordt bepaald of aan het principe van geen achteruitgang is voldaan. Op grond van artikel 10.13, onder h, wordt bij de monitoring een krw-oppervlaktewaterlichaam ingedeeld in een toestandsklasse, zodat bepaald kan worden of er geen sprake is van achteruitgang.

Derde lid

De verplichting tot het voorkomen van achteruitgang van de toestand geldt voor oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen in de betekenis van de kaderrichtlijn water. De Omgevingswet bevat de definitie van grondwaterlichamen in die betekenis. Voor het begrip krw-oppervlaktewaterlichaam is deze specifieke betekenis voor onder meer dit artikel geregeld in de bijlage bij artikel 1.1 van dit besluit. Deze waterlichamen zijn ook aangewezen in het regionale waterprogramma, waar het gaat om regionale wateren, en het nationale waterprogramma voor rijkswateren (vergelijk artikel 4.4, tweede lid, en artikel 4.12, tweede lid).

Vierde lid

Het vereiste van geen achteruitgang geldt wat betreft de prioritaire stoffen volgens de richtlijn prioritaire stoffen met ingang van 22 december 2021. Dit is in het vierde lid geïmplementeerd.

Artikel 4.16 (uitzonderingsmogelijkheden geen achteruitgang) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

De kaderrichtlijn water staat in bepaalde gevallen, onder strikt daarbij opgenomen voorwaarden, uitzonderingen toe op de doelstelling tot het voorkomen van achteruitgang van de toestand van waterlichamen van artikel 4.15, eerste lid. Dit lid verduidelijkt dat geen enkele andere uitzondering van de in het besluit opgenomen uitzonderingen is toegestaan, dan de uitzonderingen waarin de kaderrichtlijn water voorziet.

Tweede lid

Artikel 4, zesde lid, van de kaderrichtlijn water bepaalt dat een tijdelijke achteruitgang onder omstandigheden geen strijd met de kaderrichtlijn water oplevert. Dit artikellid van de kaderrichtlijn water heeft betrekking op uitzonderlijke situaties. Dat betekent, dat bijvoorbeeld niet in ieder geval van droogte of wateroverlast uitzondering op het vereiste van geen achteruitgang is toegestaan. Dat blijkt al uit het gebruik van de term 'uitzonderlijk' in de richtlijnbepaling. Als situaties van droogte of juist wateroverlast regelmatig voorkomen, moet daarbij bij de formulering van de maatregelen voor het bereiken van de in artikel 4.15 opgenomen doelstelling rekening worden gehouden.

Het beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid moet worden gemotiveerd in het regionale waterprogramma (in geval van krw-oppervlaktewater in regionale wateren of grondwaterlichamen) of het nationale waterprogramma (bij rijkswateren).

Derde lid

Onder de voorwaarden van artikel 4, zevende en achtste lid, van de kaderrichtlijn water is een achteruitgang van de chemische en ecologische toestand van een krw-oppervlaktewaterlichaam en de chemische en kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam toegestaan. Artikel 4, zevende lid,

van de kaderrichtlijn water bepaalt dat er geen sprake is van inbreuk op de kaderrichtlijn water in bepaalde gevallen van wijziging van (de fysische kenmerken c.q. de stand van) het waterlichaam. Het vereiste van artikel 4, achtste lid, van de kaderrichtlijn water houdt in dat de toestand van andere waterlichamen met de toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid niet verhinderd of in gevaar gebracht mag worden. De redenen voor het toepassen van deze uitzonderingsmogelijkheid van de eis van geen achteruitgang van de toestand, moeten worden vermeld in de in dit lid aangegeven waterprogramma's.

Artikel 4.17 (ombuiging significante en stijgende trends) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste en tweede lid

Dit artikel bepaalt dat in de daarbij aangegeven waterprogramma's maatregelen moeten worden genomen, als de trends in de concentraties van krw-verontreinigende stoffen in een grondwaterlichaam het zogenaamde omkeringspunt overschrijden. Het omkeringspunt voor een stijgende trend in de concentratie van een stof ligt lager dan de omgevingswaarden voor die stof, omdat maatregelen ter beperking van de krw-verontreiniging van het grondwater niet meteen effect sorteren. Er moet, nadat de maatregelen zijn genomen, nog enige tijd rekening worden gehouden met een verdere stijging van die stof. Om die reden is het vereiste van trendomkering in de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn, en in navolging daarvan in dit artikel, als zelfstandige doelstelling opgenomen.

Derde lid

Het omkeringspunt voor een stijgende trend in de concentratie van een stof bedraagt 75 procent van de concentraties, die in bijlage V, tabellen A en B, zijn opgenomen. Dat percentage komt overeen met het percentage van bijlage IV, onderdeel B, punt 1 bij de grondwaterrichtlijn. Maar het kan nodig zijn om een ander omkeringspunt te hanteren. Dat is geregeld in artikel 4.18.

Artikel 4.18 (bijzondere verplichting ombuiging significante en stijgende trends) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

In artikel 4.17, derde lid, is geregeld, dat het omkeringspunt voor een stijgende trend in de concentratie van een stof 75% bedraagt. Als de trends in de concentraties van krw-verontreinigende stoffen in een grondwaterlichaam dit omkeringspunt overschrijden, moeten in bepaalde waterprogramma's maatregelen worden getroffen. Maar het kan nodig zijn om in plaats van dit punt een ander omkeringspunt ('beginpunt' in de grondwaterrichtlijn) vast te stellen. Die situaties worden ook omschreven in bijlage IV, onderdeel B, punt 1 bij de grondwaterrichtlijn.

Tweede lid

Dit lid bepaalt dat de motivering van de toepassing van de in het eerste lid opgenomen verplichte uitzonderingsgrond, moet worden opgenomen in het regionale waterprogramma.

Artikel 4.19 (geen bacteriële besmetting schelpdierwater) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

De in dit artikel opgenomen verplichting komt voort uit artikel 4, negende lid, van de kaderrichtlijn water. Hoewel de schelpdierwaterrichtlijn is ingetrokken, vereist dit artikel van de kaderrichtlijn water dat het door de schelpdierwaterrichtlijn geboden beschermingsniveau wordt voortgezet. Deze eis houdt in, dat schelpdieren geen bacteriën mogen bevatten in hoeveelheden die schadelijk kunnen zijn voor de volksgezondheid. De bescherming is beoogd vanwege de menselijke consumptie van schelpdieren. De schelpdierwateren waarin deze eis geldt worden aangewezen in het nationaal waterprogramma (vergelijk artikel 4.10, tweede lid, onder c). Met het waterbeheerprogramma, het regionale waterprogramma, het stroomgebiedsbeheerplan en het nationale waterprogramma moet deze doelstelling worden bereikt.

Voor de monitoring van de kwaliteit van schelpdierwateren worden monitoringsindicatoren vastgesteld. Met deze indicatoren zal worden bepaald of een schelpdierwater voldoet aan de in dit lid opgenomen eisen.

§ 4.2.2.4 Waterwinlocaties

Artikel 4.20 (omgevingswaarden krw-oppervlaktewater voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water en waterprogramma's) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Artikel 2.17 bevat de omgevingswaarde voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Die verplichting houdt in dat het water dat op waterwinlocaties uit krw-oppervlaktewater wordt onttrokken en dat wordt gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, voldoet aan de eisen voor het onttrokken water, bedoeld in bijlage V. Dit artikel verplicht de bestuursorganen die een waterbeheerprogramma, een regionaal waterprogramma, een stroomgebiedsbeheerplan of het nationale waterprogramma vaststellen, te voldoen aan de omgevingswaarden van artikel 2.17. Dit houdt in dat de bestuursorganen die deze programma's vaststellen in hun waterprogramma's die maatregelen moeten opnemen en uitvoeren, waarmee wordt voldaan aan de eerder genoemde omgevingswaarden. Het stroomgebiedsbeheerplan bevat een samenvatting van deze maatregelen. Zie ook de toelichting bij artikel 4.13. Of wordt voldaan aan de omgevingswaarde wordt bepaald bij de monitoring op grond van dit besluit of bij ministeriële regeling voorgeschreven regels (zie ook artikel 10.11).

De verplichting tot het voldoen aan de in dit artikel opgenomen omgevingswaarden geldt, behalve in situaties waarbij een beroep kan worden gedaan op een van de uitzonderingsmogelijkheden van de kaderrichtlijn water die zijn geregeld in artikel 2.14, eerste lid, artikel 2.19, tweede tot en met het vijfde lid, artikel 2.20 of artikel 4.16, tweede of derde lid.

Artikel 4.21 (verbetering van de kwaliteit en geen achteruitgang kwaliteit vanwege vermindering zuiveringsinspanning) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid bevat de verplichting om met de maatregelen die zijn opgenomen in de in dit lid genoemde waterprogramma's, te streven naar verbetering van de waterkwaliteit om de zuiveringsinspanning die voor de bereiding van drinkwater is vereist, te verminderen. Deze verplichting richt zich tot de bestuursorganen die deze programma's moeten vaststellen conform paragraaf 3.2.2 van de wet. Het eerste lid dient ter implementatie van artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn water. Het omvat een inspanningsverplichting, wat in dit artikel duidelijk wordt uit de formulering van de aard van de verplichting. Daarbij is aangesloten bij het eerder genoemde artikel van de kaderrichtlijn water. Deze inspanningsverplichting geldt zowel voor krw-oppervlaktewaterlichamen als grondwaterlichamen. De kaderrichtlijn water bevat geen termijn waarbinnen deze doelstelling moet zijn bereikt, maar de lidstaten zijn wel verplicht om een realistische inspanning te leveren.

Op basis van de monitoringsresultaten wordt door de bestuursorganen die deze waterprogramma's vaststellen, beoordeeld of de kwaliteit zich in de goede richting ontwikkelt. Als dat op grond van die resultaten nodig is, nemen zij in de waterprogramma's maatregelen op om de drinkwaterbronnen te beschermen. Dat deze beoordeling van de in dit lid opgenomen doelstelling alleen via de op grond van dit besluit en bij ministeriële regeling vastgestelde regels gebeurt, is geregeld in artikel 10.9, onder c. De wijze van monitoring en toetsing is vastgelegd in het 'Protocol monitoring en toetsing drinkwaterbronnen Krw'. Hierin zijn voor grondwater en voor nieuwe, opkomende stoffen ook zogenoemde signaleringswaarden vastgesteld. Dit zijn geen omgevingswaarden, maar monitoringsindicatoren waarmee het toetsen aan artikel 7 van de kaderrichtlijn water wordt ondersteund. Voor grondwater is de signaleringswaarde gelijk gesteld aan de drinkwaternorm en geeft een handvat voor de toetsing aan het streven naar eenvoudige zuivering. Voor nieuwe, opkomende stoffen is een signaleringswaarde van 0,1 ug/l vastgesteld. Het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen Krw wordt vastgelegd bij ministeriële regeling.

Tweede lid

Artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn water bevat de plicht voor lidstaten om voor de duurzame drinkwatervoorziening de achteruitgang van de waterkwaliteit te voorkomen. Deze eis geldt voor alle stoffen die een risico kunnen meebrengen voor de duurzame drinkwatervoorziening en waarvoor zuivering nodig kan zijn. Dit zijn allereerst de stoffen waarvoor op grond van artikel 2.17, eerste lid, in bijlage V voor krw-oppervlaktewaterlichamen eisen zijn gesteld. Daarnaast behoren hiertoe ook stoffen die voorkomen in grondwater en opkomende stoffen die op termijn een risico kunnen vormen voor het bereiken van de in dit lid opgenomen doelstelling.

Het vereiste van geen achteruitgang van dit lid wordt op een soortgelijke wijze uitgewerkt als de

verplichting van het eerste lid. Uit de monitoringsresultaten blijkt welke trends in de concentraties van stoffen in de krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen optreden die aanleiding kunnen geven tot een risico van een toename van de zuiveringsinspanning. Aan de hand van die resultaten wordt door de bestuursorganen die de waterprogramma's genoemd in dit lid vaststellen, bepaald of aanvullende maatregelen moeten worden genomen om te voorkomen dat de waterkwaliteit achteruitgaat.
Deze verplichting was eerder geregeld in artikel 12a van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

Afdeling 4.3 Actieplannen geluid

Artikel 4.22 (plandrempel) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Op grond van de richtlijn omgevingslawaai moeten de maatregelen in een actieplan in het bijzonder zijn gericht op prioritaire problemen. De richtlijn duidt niet exact aan wat met deze term wordt bedoeld. Deze problemen worden door de lidstaten bepaald op grond van overschrijding van een relevante grenswaarde of andere door de lidstaten gekozen criteria. Een probleem is prioritair als een in het actieplan aangegeven plandrempel wordt overschreden. In het eerste lid wordt aangegeven wat moet worden verstaan onder een plandrempel. Het bestuursorgaan dat het actieplan vaststelt, bepaalt zelf wat de plandrempel is. De plandrempel kan verschillen voor verschillende situaties (zie het tweede lid). Zo kan een andere plandrempel worden vastgesteld voor saneringssituaties en nieuwe situaties of voor verschillende categorieën van geluidsbronnen. Alle prioritaire problemen, dus situaties waarbij de plandrempel wordt overschreden, moeten in het actieplan worden benoemd. Het derde lid ziet op de situatie waarin overschrijding van de plandrempel aan de orde is. In het actieplan moet dan worden aangegeven hoe de overschrijding wordt voorkomen of, als deze al heeft plaatsgevonden, met welke maatregelen deze ongedaan wordt gemaakt.

Artikel 4.23 (actieplan geluid gemeente) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het actieplan bestaat uit een beleidsmatig deel en een concreet deel.

Het beleidsmatige deel behelst een beschrijving van het te voeren beleid om geluidbelasting L_{den} en geluidbelasting L_{night} te beperken. Het concrete deel omvat de in de eerstvolgende vijf jaar te treffen voorgenomen maatregelen om overschrijding van de waarden van geluidbelasting L_{den} of geluidbelasting L_{night} te voorkomen of ongedaan te maken en de te verwachten gevolgen van die maatregelen.

Het eerste lid bevat een opsomming van de elementen die op grond van bijlage V bij de richtlijn omgevingslawaai in een actieplan moeten worden opgenomen.

De intentie van de richtlijn omgevingslawaai is dat het actieplan een belangrijke rol speelt in de communicatie met de burger. De inspraak bij de totstandkoming van een actieplan geluid is geregeld in artikel 16.27 van de wet. Daarin wordt afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing verklaard, met inspraak voor een ieder.

Eerste lid, onder c

De beschrijving van het wettelijk kader over geluidbelasting kan gestalte krijgen door een weergave van de relevante bepalingen uit de Omgevingswet en de normen die in dit besluit en de Wet luchtvaart zijn gesteld.

Eerste lid, onder d

De samenvatting van de in de geluidbelastingkaarten vervatte gegevens omvat in elk geval het aantal gehinderden, ernstig gehinderden of slaapverstoorden.

Eerste lid, onder e en f

Op grond van de richtlijn omgevingslawaai moet in een actieplan ook een langetermijnstrategie zijn opgenomen. Daarom is in dit onderdeel een doorkijk tot en met het volgende actieplan voorgeschreven. Ook moet aandacht worden besteed aan belangrijke ruimtelijke en infrastructurele ontwikkelingen voor de komende vijf jaar.

Eerste lid, onder g

Onderdeel g betreft alle al uitgevoerde en in uitvoering of voorbereiding zijnde bron- en overdrachtsmaatregelen, en dus niet alleen maatregelen voor prioritaire problemen.

Eerste lid, onder h en i

Het begrip 'beoordeling' in onderdeel h is afkomstig uit de richtlijn omgevingslawaai. In de Engelstalige versie van de richtlijn wordt de term 'evaluation' gebruikt. Het gaat dus om een oordeel over het aantal betrokken bewoners. Ook zal aandacht moeten worden besteed aan de ontwikkeling van het aantal gehinderde bewoners en de voorgenomen maatregelen. Voor deze schatting kan gebruik worden gemaakt van 'verschilkaarten', waarin de bestaande toestand wordt vergeleken met opties voor toekomstige situaties.

Eerste lid, onder j

Bij de financiële informatie kan worden gedacht aan begrotingen, kosteneffectiviteitsanalyses en kosten-/batenanalyses. De clausule 'voor zover beschikbaar' is ontleend aan de richtlijn omgevingslawaai.

Eerste lid, onder k en l

In het actieplan moet aandacht worden besteed aan situaties waarin de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting door de betrokken geluidbron of geluidbronnen, wordt overschreden. Afhankelijk van de situatie gaat het om de voorkeursgrenswaarde of de vastgestelde hogere waarde. Afzonderlijk moet aandacht worden besteed aan de situaties waarin ook de maximale grenswaarde wordt overschreden. Aan dit onderdeel ligt de gedachte ten grondslag dat het beleid een hogere prioriteit zal hebben naarmate de geluidbelasting hoger ligt. Het gaat om algemeen beleid en dus niet om beschouwingen op het niveau van individuele woningen.

Eerste lid, onder m

In het actieplan moet ook worden teruggeblikt op het vorige plan. Het gaat zowel om het verloop van de uitvoering van dat plan als om de bereikte resultaten.

Eerste lid, onder n

Het actieplan moet een beknopte samenvatting bevatten. Deze bepaling is vooral van belang omdat een samenvatting van het actieplan aan de Europese Commissie gezonden moet worden.

Tweede lid

Het beleid ter bescherming van stille gebieden wordt in de aanhef van het tweede lid expliciet genoemd. De frase 'in elk geval' brengt met zich mee dat in dit gedeelte van het actieplan ook andere aspecten van het beleid kunnen worden beschreven.

Artikel 4.24 (actieplan geluid provincie) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Deze bepaling ziet op actieplannen geluid van provincies en sluit nauw aan bij de regeling voor actieplannen geluid van gemeenten, als bedoeld in artikel 4.23 van dit besluit.

Artikel 4.25 (actieplan geluid Rijk) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft een regeling voor actieplannen geluid van het Rijk.

Afdeling 4.4 Beheerplannen Natura 2000-gebieden

Artikel 4.26 (beheerplan Natura 2000) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26 van de Omgevingswet]

De verplichting tot het vaststellen van een beheerplan Natura 2000 is opgenomen in de Omgevingswet (artikel 3.8, derde lid, van de wet voor de provincie en artikel 3.9, derde lid, van de wet voor het Rijk). Op grond van artikel 2.25, eerste lid, en artikel 2.24 van de wet kunnen eisen worden gesteld aan de inhoud van dit programma. Deze eisen zijn uitgewerkt in dit artikel.

In een beheerplan Natura 2000 worden de instandhoudingsdoelstellingen voor de verschillende habitats en soorten in een Natura 2000-gebied uitgewerkt in omvang, ruimte en tijd.
Het begrip 'instandhoudingsdoelstelling' sluit aan bij het begrip dat in de Wet natuurbescherming wordt gehanteerd. De in het beheerplan op te nemen instandhoudingsdoelstellingen zijn die doelstellingen die zijn opgenomen in het aanwijzingsbesluit voor een Natura 2000-gebied.
In het beheerplan wordt beschreven waar de te beschermen, herstellen of te ontwikkelen natuurwaarden liggen, welke instandhoudingsmaatregelen worden getroffen, hoe dat gebeurt, en wat daarbij de beoogde resultaten zijn. Bij het formuleren van maatregelen wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende habitats en soorten. Beschreven wordt wat er waar in het gebied gebeurt en door wie. Als sprake is van een hersteldoelstelling – een uitbreiding van de oppervlakte of populatie of een verbetering van de kwaliteit – wordt ook aangegeven welke omvang of mate wordt beoogd. Ook de tijd voor het herstel en het bereiken van de daarvoor benodigde milieucondities maakt onderdeel uit van het beheerplan. Een beheerplan zal vaak ook een doorkijk bieden naar de volgende beheerplanperiode.

Het beheerplan Natura 2000 moet duidelijk maken welke afweging heeft plaatsgevonden over de noodzaak, evenredigheid en geschiktheid van de in het beheerplan beschreven maatregelen, in samenhang met de te realiseren natuurdoelstellingen. Daarbij moet ook worden aangegeven hoe bij het formuleren van de maatregelen rekening is gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Ook moet in het beheerplan worden onderbouwd dat de maatregelen – in overeenstemming met artikel 6, eerste lid, van de habitatrichtlijn – beantwoorden aan de ecologische vereisten van de habitats en soorten. Dit laatste is vooral een natuurwetenschappelijke exercitie. Belangrijk is verder dat wordt voorzien in de monitoring van de werking van het beheerplan. Op basis van de monitoringsgegevens kan het beheerplan zo nodig tussentijds worden bijgesteld en in ieder geval kan bij het opstellen van het beheerplan voor de volgende periode met deze gegevens rekening worden gehouden.

Het beheerplan Natura 2000 kan ook beschrijven welke handelingen en ontwikkelingen in het gebied en daarbuiten het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen in het gebied niet in gevaar brengen. Daarbij kan worden aangegeven dat aan bepaalde nadere voorwaarden en beperkingen moet worden voldaan. Bij de vaststelling dat de instandhoudingsdoelstellingen door de handelingen en ontwikkelingen niet in gevaar worden gebracht, kunnen de positieve gevolgen van de in het gebied te treffen instandhoudingsmaatregelen worden betrokken. De beschrijving van deze maatregelen in combinatie met activiteiten in het beheerplan betekent dat in het vervolg een afzonderlijke beoordeling van deze activiteiten in het kader van een vergunningprocedure niet noodzakelijk is. Dit geeft voor de duur van het beheerplan duidelijkheid voor de gebruikers in en rond het gebied en beperkt de administratieve en bestuurlijke lasten.
De in dit artikel opgenomen eisen brengen geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de Wet natuurbescherming. De verplichting tot het vaststellen van een beheerplan Natura 2000 en de daaraan in dit artikel gekoppelde inhoudelijke eisen gelden ook in de exclusieve economische zone (zie artikel 1.2).

In artikel 8.16 van het Omgevingsbesluit is bepaald dat het beheerplan voor elk Natura 2000-gebied binnen drie jaar na aanwijzing van het gebied moet worden vastgesteld en dat het elke zes jaar moet worden geactualiseerd. Artikel 8.6 van het Omgevingsbesluit bevat ook een motiveringsverplichting voor vroegtijdige participatie: in het beheerplan Natura 2000 moet worden aangegeven hoe burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van dit beheerplan zijn betrokken.

Afdeling 4.5 Programmatische aanpak stikstof

De instructieregels voor de programmatische aanpak stikstof worden ingevoegd via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

HOOFDSTUK 5 OMGEVINGSPLANNEN

Afdeling 5.1 Instructieregels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties

§ 5.1.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.1 (toepassingsbereik) [artikelen 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling verduidelijkt dat de instructieregels in afdeling 5.1 alleen betrekking hebben op het stellen van regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet. Deze beperking vloeit voort uit artikel 2.25, derde lid, aanhef en onder d, van de wet. Dat artikel bevat een

inperking van de bevoegdheid van het Rijk om instructieregels over de inhoud van een omgevingsplan te stellen.

Artikel 4.2, eerste lid, van de wet bepaalt dat 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, bevat. Die andere regels zijn regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, voor zover die regels nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Hieronder vallen onder andere de regels over het toegestane gebruik van de betreffende locatie.

Afdeling 5.1 heeft dus alleen betrekking op het stellen van regels over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, voor zover die regels nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Zoals in paragraaf 8.1.2 van het algemeen deel van deze toelichting is beschreven, beperkende instructieregels in afdeling 5.1 van dit besluit de bevoegdheid om in het omgevingsplan activiteiten op bepaalde locaties toe te laten of functies toe te delen.
Die beperkingen houden verband met bestaande of in de toekomst toe te delen functies binnen een gebied. Ook houden die beperkingen verband met de mate waarin een functie invloed heeft op zijn omgeving of daaraan specifieke eisen stelt. In afdeling 5.1 wordt daarom regelmatig het begrip activiteit, of een materiële aanduiding daarvan, als aanknopingspunt gehanteerd. Zo is paragraaf 5.1.4.2 van toepassing op het toelaten in een omgevingsplan van activiteiten die geluid veroorzaken (artikel 5.55, eerste lid, onder a). Het al dan niet toelaten van deze, of andere activiteiten, op een bepaalde locatie vindt plaats in het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook de overige instructieregels hebben dit oogmerk, bijvoorbeeld de bepaling dat in het omgevingsplan rekening moet worden gehouden met de veiligheidsrisico's van een brand, ramp of crisis (artikel 5.2).
Het omgevingsplan kan naast de regels die met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig zijn (op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de wet) ook andere regels bevatten. Op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de wet kan een omgevingsplan namelijk regels stellen over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving, maar die niet primair zijn gekoppeld aan een toegedeelde of nog toe te delen functie van een locatie. Het oogmerk van dergelijke regels is dan niet een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Afdeling 5.1 ziet dus niet op dit type regels. In paragraaf 8.1.2 van het algemeen deel van deze toelichting is nader op de regels op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de wet ingegaan.

Afdeling 5.1, met inbegrip van dit artikel, is van overeenkomstige toepassing op een omgevingsverordening (artikel 7.1) en op een projectbesluit dat wordt vastgesteld door het dagelijks bestuur van een waterschap of gedeputeerde staten (artikel 9.1). Dit betekent dat dat instructieregels alleen betrekking hebben op de regels in de omgevingsverordening of het projectbesluit die de toedeling van functies aan locatie betreffen en de met het oog daarop gestelde regels.

Met het Invoeringsbesluit Omgevingswet is beoogd te regelen dat deze afdeling ook van toepassing is bij de beoordeling of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit ziet op het afwijken van de krachtens 4.2, eerste lid, van de wet in het omgevingsplan gestelde regels.

§ 5.1.2 Waarborgen van de veiligheid

§ 5.1.2.1 Algemene bepalingen veiligheid

Artikel 5.2 (veiligheidsrisico's van branden, rampen en crises) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel is een uitwerking van de primaire verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders voor het waarborgen van de veiligheid (artikelen 2 en 3 van de Wet veiligheidsregio's). Daarbij geldt dat onderdelen van de taken en bevoegdheden die zien op deze verantwoordelijkheid, zijn overgedragen aan de veiligheidsregio (artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's). Deze instructieregel verplicht de gemeenteraad om bij het vaststellen van een omgevingsplan het voorkomen, beperken en bestrijden van een brand, een ramp of een crisis mee te nemen in de belangenafweging.

Dit betekent dat de gemeenteraad onder meer rekening houdt met een goede toegankelijkheid voor hulpdiensten bij (primaire) hulpverlening en de aanwezigheid van bluswatervoorzieningen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de Handreiking bluswatervoorziening en bereikbaarheid van Brandweer

Nederland.[262] In het Bouwbesluit 2012 werden specifieke eisen gesteld, zoals het hanteren van minimumafstanden tussen bebouwing en bluswatervoorzieningen. De open geformuleerde instructieregel in dit artikel ziet op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en de met het oog daarop gestelde regels. Hiermee worden geen regels in aanvulling op het Besluit bouwwerken leefomgeving gesteld aan de bouwwerken. De regels die het Besluit bouwwerken leefomgeving stelt aan de veiligheid van bouwwerken zijn uitputtend van aard. Bouwregels voor bouwwerken zoals (maximale) afmetingen, nok- en goothoogte, de afstand tot perceelsgrenzen kunnen in het omgevingsplan worden opgenomen.

Bij een ramp gaat het onder andere om ongevallen met ontplofbare of giftige stoffen, overstromingen, natuurbranden of paniek in een menigte. Voor de definitie van de begrippen 'crisis' en 'ramp' wordt verwezen naar artikel 1 van de Wet veiligheidsregio's. Ook de bescherming van personen en de inzet van de geneeskundige hulpverlening bij een brand, een ramp of een crisis, dient op grond van dit artikel in een omgevingsplan in afweging te worden genomen. Het begrip 'geneeskundige hulpverlening' is in de Wet veiligheidsregio's gedefinieerd als 'hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing door daartoe aangesteld personeel, als onderdeel van een gecoördineerde inzet van diensten en organisaties van verschillende disciplines, door tussenkomst van een meldkamer'.

Dit artikel heeft ten slotte betrekking op bouwwerken die een vitale functie vervullen op het gebied van communicatie of de levering van energie of water. Te denken valt aan energiecentrales met een regionale of stedelijke verzorgingsfunctie of een gebouw voor vluchtleidingsapparatuur. Rekening moet worden gehouden met een brand, ramp of crisis die het gevolg kan zijn van het uitvallen van de vitale functie van deze bouwwerken. Deze aandacht is met het oog op het voorkomen van maatschappelijke ontwrichting niet alleen van belang bij het toelaten van locaties voor evenementen in de open lucht of buitensportactiviteiten waar grote aantallen personen tegelijkertijd aanwezig kunnen zijn binnen een aandachtsgebied als bedoeld in artikel 5.14, maar ook daarbuiten.

Artikel 5.3 (toepassingsbereik (beperkt, zeer) kwetsbare gebouwen en locaties) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit artikel bepaalt welke onderdelen van de leefomgeving in de navolgende paragrafen worden beschermd. Ook toegelaten en nog niet gerealiseerde beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen vallen onder de reikwijdte van het artikel, zoals dat ook het geval was op grond van de voorheen geldende regelgeving.

De te beschermen gebouwen en locaties zijn niet alleen relevant voor activiteiten met externe veiligheidsrisico's (paragraaf 5.1.2.2), maar ook voor de het belemmeringengebied buisleidingen, de opslag van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik en de civiele en militaire opslagen (paragrafen 5.1.2.3 tot en met 5.1.2.5). Daarnaast zal deze indeling in gebouwen en locaties van toepassing worden voor de nog in te vullen paragraaf 5.1.2.6 van dit besluit voor de veiligheid rond luchthavens. Ten slotte worden deze typen gebouwen en locaties ook gebruikt voor de regeling van de afstanden met het oog op het waarborgen van de veiligheid in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Tweede lid

In bijlage VI is een opsomming opgenomen van gebouwen en locaties. Een gemeente kan er onderbouwd voor kiezen om andere categorieën van locaties of gebouwen een vergelijkbare bescherming te bieden. Daarnaast kan een gemeente vanuit de systematiek van grenswaarden en minimumeisen categorieën een grotere bescherming bieden, door bijvoorbeeld sommige kwetsbare gebouwen als zeer kwetsbaar te behandelen. Voor de toelichting op de begrippen beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen en het onderscheid hiertussen wordt verwezen naar de toelichting bij bijlage VI.

§ 5.1.2.2 Veiligheid rond opslag, productie, gebruik en vervoer van gevaarlijke stoffen en windturbines

In deze paragraaf zijn bepalingen opgenomen op het gebied van externe veiligheidsrisico's voor omgevingsplannen. Deze regels betreffen, naast het toepassingsbereik, in de eerste plaats instructiere-

[262] De handreiking is opgesteld door de projectgroep Bluswater van Brandweer Nederland. Inmiddels geldt de versie uit 2012. Deze versie vervangt de Handleiding Bluswatervoorziening en Bereikbaarheid uit 2003.

gels op het gebied van het zogenaamde plaatsgebonden risico (zie daarvoor artikel 5.6). Deze instructieregels hebben ofwel het karakter van een in acht te nemen regel ofwel van een regel waarmee rekening moet worden gehouden. Deze regels betreffen het plaatsgebonden risico en de wijze waarop daaraan wordt voldaan of in ieder geval wordt voldaan. Voor bepaalde gebouwen geldt een benadering waarbij door het in acht nemen van een bepaalde afstand de kans op dodelijke slachtoffers in het gebouw verwaarloosbaar wordt. Deze paragraaf bevat, naast regels voor het aanwijzen van zogeheten brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebieden, het aanwijzen van bouwvoorschriftengebieden voor brand en explosie, ook regels voor het afwegen van de kans per jaar dat tien of meer personen overlijden als gevolg van een ongewoon voorval binnen een aandachtsgebied (groepsrisico). De paragraaf bevat verder de bepalingen voor vuurwerk en de belemmeringenstrook van buisleidingen en tot slot ook regels voor de zogeheten (civiele en militaire) explosieaandachtsgebieden.

Artikel 5.4 (toepassingsbereik activiteiten met externe veiligheidsrisico's) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt het toepassingsbereik van de artikelen 5.5 tot en met 5.17 van dit besluit bij het toelaten van activiteiten met externe veiligheidsrisico's in het omgevingsplan. In bijlage VII zijn de activiteiten met externe veiligheidsrisico's aangewezen. Het gaat zowel om risicovolle installaties of opslagvoorzieningen als om buisleidingen en transportroutes die behoren tot het basisnet vervoer gevaarlijke stoffen.
Er is sprake van een explicitering ten opzichte van de regeling in het Besluit externe veiligheid inrichtingen. De instructieregels in het Besluit externe veiligheid inrichtingen hadden – naast regels voor de beoordeling van aanvragen voor een omgevingsvergunning voor activiteiten met externe veiligheidsrisico's – alleen betrekking op het toelaten van kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten in een bestemmingsplan. Op grond van jurisprudentie golden ze ook voor een wijziging van het bestemmingsplan waarbij op een locatie risicovolle inrichtingen als bedoeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen werden toegelaten (vergelijk ABRvS, 30 juni 2010, nr. 200901350/1/R3). Nu is uitdrukkelijk geregeld dat onder het toelaten in het omgevingsplan zowel wordt verstaan het toelaten van beperkt kwetsbare gebouwen en locaties, kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen, als het toelaten van activiteiten met externe veiligheidsrisico's. Toegelaten activiteiten met externe veiligheidsrisico's worden daardoor explicieter beschermd tegen oprukkende bebouwing.
De instructieregels gelden ook als beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen enerzijds en risicovolle activiteiten anderzijds worden toegelaten door verschillende omgevingsplannen, over gemeentegrenzen heen. Ten slotte gelden de instructieregels ook voor een projectbesluit voor zover dat het omgevingsplan wijzigt. Als een wijziging in het omgevingsplan geen nadelige gevolgen heeft voor de externe veiligheidsrisico's die eerder zijn bepaald, dan zal de wijziging in overeenstemming zijn met de instructieregels van deze paragraaf. Voor het hergebruik van onderzoekgegevens wordt verwezen naar paragraaf 2.3.6 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5.5 (uitzondering voor gebouwen of locaties behorende bij activiteiten) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

In dit artikel is bepaald dat de hierna volgende regels over het plaatsgebonden risico voor beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen, beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties niet gelden als een dergelijk gebouw of een dergelijke locatie een functionele binding heeft met die activiteiten. Dit betekent dat deze gebouwen en locaties aan een hoger plaatsgebonden risico dan één op de miljoen per jaar mogen worden blootgesteld. Ook in de voorheen geldende regelgeving voor externe veiligheid was dat het geval (artikel 1, tweede lid, Besluit externe veiligheid inrichtingen).
Onder deze uitzondering vallen ook (bedrijfs)gebouwen waarin andere milieubelastende activiteiten worden verricht binnen de begrenzing van de locatie van de activiteit met externe veiligheidsrisico's. Gebouwen of locaties die binnen die begrenzing zijn gelegen zullen in het algemeen een functionele binding met de activiteit hebben. Voorbeelden van functioneel gebonden gebouwen zijn een winkel bij een LPG-tankstation of een kantoor bij een Seveso-inrichting. Op dergelijke gebouwen zijn de hierna volgende regels voor het plaatsgebonden risico niet van toepassing. Dit geldt ook als het risico wordt veroorzaakt door een andere, naburige activiteit met externe veiligheidsrisico's. Vaak gaat het hierbij om arbeidsplaatsen waarbij de bescherming voor werknemers in de Arbeidsomstandighedenwetgeving is geregeld. Ook andere personen dan de werknemers die zich op de arbeidsplaats begeven, genieten op grond van de Arbeidsomstandighedenwet bescherming als in de onmiddellijke omgeving van een activiteit gevaar kan ontstaan voor de veiligheid of de gezondheid. De werkgever is namelijk verplicht doeltreffende maatregelen te nemen ter voorkoming van dat gevaar.
Een kantine van een naastgelegen bedrijf waar geen activiteit met externe veiligheidsrisico's wordt verricht, is wel een beperkt kwetsbaar of kwetsbaar gebouw, waarop artikel 5.7 en 5.11 van dit besluit van toepassing is. Dit artikel is niet van toepassing op zeer kwetsbare gebouwen die mogelijk een functionele binding zouden hebben met een activiteit.

Artikel 5.6 (plaatsgebonden risico) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt wat onder het plaatsgebonden risico moet worden verstaan. Het plaatsgebonden risico is de kans op het overlijden van een onbeschermd en onafgebroken op een locatie (of plaats) aanwezig persoon als rechtstreeks gevolg van een activiteit. Het risico wordt bepaald voor een specifieke locatie. Het plaatsgebonden risico is relevant voor de instructieregel voor zowel activiteiten met externe veiligheidsrisico's (paragraaf 5.1.2.2) als voor de veiligheid rond luchthavens (paragraaf 5.1.2.6). Het voornemen bestaat om de regels voor de laatste paragraaf bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet te integreren.
Het Besluit activiteiten leefomgeving hanteert hetzelfde begrip voor het plaatsgebonden risico door verwijzing naar dit artikel. De omschrijving van het plaatsgebonden risico komt overeen met artikel 1, eerste lid, onder o, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Artikel 5.7 (plaatsgebonden risico: kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en locaties) [artikelen 2.24, eerste lid, en artikel 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid ziet op het uitgangspunt dat mensen in en rondom kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen, zoals woningen, scholen en ziekenhuizen en op kwetsbare locaties, zoals grote recreatieterreinen, niet aan een plaatsgebonden risico van meer dan één op de miljoen per jaar mogen worden blootgesteld. Dit is om burgers een bepaald basisbeschermingsniveau te garanderen. Het plaatsgebonden risico is omschreven in artikel 5.6. Hier gaat het om een risico als rechtstreeks gevolg van een ongeval met een activiteit met externe veiligheidsrisico's, zowel voor activiteiten met gevaarlijke stoffen als voor risico's vanwege windturbines.

Het plaatsgebonden risico op plaatsen waar personen wonen of verblijven, mag ten hoogste één op de miljoen (ook wel aangeduid als: 10-6) per jaar bedragen. Dit betekent dat de kans dat een persoon die een jaar lang onafgebroken en onbeschermd op een bepaalde plaats aanwezig is, als rechtstreeks gevolg van een ongeval overlijdt, niet hoger mag zijn dan één op de miljoen per jaar. Het plaatsgebonden risico wordt beoordeeld per afzonderlijke activiteit. Bij die beoordeling wordt geen rekening gehouden met de cumulatie van risico's van meerdere activiteiten in dezelfde omgeving.

De rol die de norm voor het plaatsgebonden risico speelt bij de besluitvorming is afhankelijk van de aard van het te beschermen gebouw of de locatie. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen. De (zeer) kwetsbare gebouwen, zoals ziekenhuizen, worden beter beschermd dan beperkt kwetsbare gebouwen, zoals kleinere kantoorgebouwen of bedrijfsgebouwen.

Soms zijn gebouwen heel groot en liggen ze deels binnen en deels buiten de afstand voor het plaatsgebonden risico. Dat is goed mogelijk door compartimentering van gebruiksfuncties.
Een gebouw is namelijk alleen beperkt kwetsbaar, kwetsbaar of zeer kwetsbaar voor zover het betreft de gebruiksfuncties aangewezen in bijlage VI. Daarmee hoeft niet het hele gebouw te worden beschermd. Een voorbeeld hiervan is een groot distributiecentrum waarbij de kantoorfunctie en winkelfunctie in een deel van het gebouw zijn ondergebracht en de loods (industriefunctie) in het overige gedeelte. Bij compartimentering ontstaat dan een beperkt kwetsbaar compartiment (de loods) binnen de afstand voor het plaatsgebonden risico en een kwetsbaar compartiment daarbuiten (kantoor en bezoekersgebouw). Een ander voorbeeld is het gebouwencomplex van een academisch ziekenhuis, dat te compartimenteren is naar een zeer kwetsbaar deel (de gezondheidsfunctie met bedgebied) en naar een kwetsbaar deel (de rest, waar bijvoorbeeld onderwijsfuncties zijn ondergebracht).
Deze bepaling komt overeen met artikel 6 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen, artikel 6 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen en artikel 4, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid transportroutes.

Tweede lid

Het tweede lid regelt dat in een omgevingsplan ook de invloed van risicoverhogende bouwwerken in de directe omgeving van buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in acht moet worden genomen. Deze bouwwerken en activiteiten in de directe omgeving van een buisleiding kunnen alleen worden toegelaten als het plaatsgebonden risico vanwege de buisleiding voor kwetsbare gebouwen en locaties of zeer kwetsbare gebouwen, niet groter wordt dan één op de miljoen per jaar. Zo kan bijvoorbeeld een windturbine een risicoverhogend gevolg hebben, omdat een omvallende windturbine de buisleiding kan beschadigen. De directe omgeving van de buisleiding is de locatie waar zich risicoverhogende gevolgen kunnen voordoen. Als er meerdere buisleidingen zijn, geldt het plaatsge-

bonden risico per buisleiding. De term ‘directe omgeving’ is in lijn met de artikelen 2.29, eerste lid, en 4.2, tweede lid, aanhef en onder c en d, van de wet. Dit lid vervangt artikel 11, derde lid, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen.

Artikel 5.8 (plaatsgebonden risico: afstanden) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid regelt dat in een omgevingsplan aan de eis van het plaatsgebonden risico wordt voldaan door bepaalde afstanden in acht te nemen tot kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen. Het eerste lid, aanhef en onder a, betreft activiteiten met externe veiligheidsrisico’s opgenomen in bijlage VII, onder A en B. Onderdeel A verwijst naar de vaste afstanden die in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn opgenomen. Als er geen vergunningplicht geldt, staan alle voor de exploitant geldende vaste afstanden in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat hierbij steeds om activiteiten waarvoor het bevoegd gezag vooraf moet worden geïnformeerd. De exploitant moet ervoor zorgen dat hij, voor zover voor zijn activiteit afstanden moeten worden aangehouden tot gebouwen en locaties, binnen de begrenzing van de locatie waar de exploitant de activiteit verricht aan de voorgeschreven afstand voldoet. Onder de bij elke activiteit gestelde zelfde voorwaarden in het Besluit activiteiten leefomgeving mag de afstand buiten de begrenzing van die locatie liggen. De exploitant moet dan wel de voorgeschreven afstand tot de daarbuiten liggende gebouwen en locaties in acht nemen. In dat geval moet de exploitant ook informatie geven over de afstand die buiten de begrenzing van de locatie ligt. Het bevoegd gezag moet dan de in het Besluit activiteiten leefomgeving voorgeschreven afstand bij het toelaten van kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties in acht nemen. Voor zover het bevoegd gezag niet is geïnformeerd, mag er dus van worden uitgegaan dat de afstanden in het Besluit activiteiten leefomgeving binnen de begrenzing van de locatie vallen waar de activiteit wordt verricht. Bij het wijzigen van het omgevingsplan hoeft dit aspect dan niet te worden onderzocht.
Voor de activiteiten met externe veiligheidsrisico’s die zijn opgenomen in bijlage VII, onder B, geldt een vergunningplicht. Voor deze activiteiten staan de afstanden voor plaatsgebonden risico in dat onderdeel B.

Het eerste lid, aanhef en onder b, betreft het vervoer van gevaarlijke stoffen over het basisnet. Het basisnet bestaat uit wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren waar gevaarlijke stoffen over worden vervoerd en die in de Regeling basisnet zijn aangewezen. Voor het basisnet geldt dat de gemeente de afstand in acht moet nemen die bij de bij ministeriële regeling is vastgesteld voor die wegen, hoofdspoorwegen en binnenwateren. Deze afstanden zijn niet in dit besluit geïntegreerd, gezien de samenhang met de overige eisen vastgesteld op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen en het detailniveau. Bij die genoemde regeling zijn ook de locaties vanaf waar de afstanden gelden aangewezen en geometrisch begrensd.

Het eerste lid, aanhef en onder c, heeft betrekking op activiteiten met externe veiligheidsrisico’s waarvoor het plaatsgebonden risico moet worden berekend volgens de methode die daarvoor bij ministeriële regeling is vastgesteld, zoals bijvoorbeeld Seveso-inrichtingen en windturbines.

Tweede lid

Volgens het tweede lid kan voor bepaalde activiteiten worden gekozen voor berekening in plaats van het toepassen van de vaste afstand van het eerste lid, aanhef en onder a. Het gaat hier om bepaalde typen opslag van propaan of propeen en opslagen van verpakte gevaarlijke stoffen waar PGS 15 op van toepassing is. Voor deze activiteiten kan de variatie in de wijze van opslag aanleiding geven tot toepassing van andere, berekende afstanden, in plaats van de vaste afstanden, bedoeld in Bijlage VIII, onder B. Deze mogelijkheid bestond ook onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Artikel 5.9 (plaatsgebonden risico: bepaling locatie voor afstanden) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit artikel wordt geregeld van welke begrenzing bij gebouwen en locaties moet worden uitgegaan voor het bepalen van de in artikel 5.8 genoemde afstand voor het plaatsgebonden risico. Het eerste lid, aanhef en onder a, ziet op de hoofdregel dat de afstanden gelden op de begrenzing van de locatie waar kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten. Hiermee is de grens van het vlak bedoeld waar het gebouw volgens het omgevingsplan gebouwd mag worden, het bebouwingsvlak. De afstand moet worden gemeten tot aan de grens van het bebouwingsvlak. In veel gevallen zal dit de gevel zijn, maar het kan ook zijn dat er nog niet benutte bebouwingsruimte is.

Onderdeel b regelt de afstandsbepaling voor kwetsbare locaties. Voor deze locaties gelden de afstanden op de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen. Op grond van artikel 5.11, derde lid, van dit besluit geldt deze bepaling ook voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties.

Tweede lid

Voor bestaande of toegelaten kwetsbare gebouwen geldt de afstand op de gevel van het gebouw. Deze regeling komt overeen met artikel 4, eerste lid, van de voormalige Regeling externe veiligheid inrichtingen. Voor drijvende woonfuncties en woonwagens geldt de afstand op de locatie waar volgens het omgevingsplan het plaatsen van deze woonfuncties is toegelaten.

Derde lid

In het derde lid is de afstandsbepaling opgenomen voor zeer kwetsbare gebouwen voor zover het betreft bepaalde activiteiten. Hierin is geregeld dat aan de toepasselijke afstandseis moet worden voldaan op de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen buiten gebouwen. Met deze begrenzing wordt bedoeld het direct bij een gebouw behorende terrein waar personen kunnen verblijven, zoals een voor personen toegankelijke bij het gebouw behorende tuin, de grens van een speelterrein en de fietsenstalling bij een school. Als de locatie voor het verblijf van personen nihil is, valt deze samen met de begrenzing van de locatie waar de gebouwen zijn toegelaten, bedoeld onder a. Deze beperking geldt niet voor activiteiten die door het Activiteitenbesluit werden geregeld.

Artikel 5.10 (plaatsgebonden risico: tijdelijke afwijking kwetsbare gebouwen en locaties) [artikelen 2.24, eerste lid, en artikel 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de mogelijkheid om in een omgevingsplan tijdelijk af te wijken van de norm voor het plaatsgebonden risico. Alleen als het gaat om de in deze bepaling genoemde gevallen kan in het omgevingsplan van de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van ten hoogste één op de miljoen per jaar voor kwetsbare gebouwen worden afgeweken. Deze afwijking kan voor een periode van maximaal drie jaar gelden.
Als het gaat om het toelaten van een kwetsbaar gebouw of kwetsbare locatie in de omgeving van een bestaande activiteit, loopt deze periode vanaf de datum waarop het gebouw of de locatie is toegelaten. Dat kan het moment zijn waarop het omgevingsplan onherroepelijk in werking treedt, of een latere termijn die in het omgevingsplan is bepaald. Als het gaat om het toelaten van een activiteit, is voor het begin daarvan een melding of een verleende vergunning vereist, naast eventuele regels in het omgevingsplan over toelating van een activiteit tot of vanaf een bepaalde termijn.
Verder mag het plaatsgebonden risico voor kwetsbare gebouwen of locaties niet hoger zijn dan één op de honderdduizend per jaar (ook wel aangeduid als 10^{-5}). Uiterlijk na drie jaar moet weer een plaatsgebonden risico van ten hoogste één op de miljoen per jaar in acht worden genomen. Dit betekent dat gedurende een periode van drie jaar kwetsbare gebouwen en locaties kunnen worden toegelaten op een afstand waar een groter risico geldt. De mogelijkheid tot tijdelijk afwijken geldt niet voor zeer kwetsbare gebouwen.
In de Crisis- en herstelwet had het bevoegd gezag de ruimte om gedurende uiterlijk tien jaar af te wijken van het gestelde plaatsgebonden risico van één op de miljoen per jaar. Deze mogelijkheid wordt nu niet meer geboden. Wel is het mogelijk om, anders dan op grond van artikel 8, derde lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen gold, een activiteit met externe veiligheidsrisico's toe te laten op een afstand waar een groter risico voor kwetsbare gebouwen of locaties geldt. Daarbij moet wel zijn gewaarborgd dat het plaatsgebonden risico binnen drie jaar is teruggebracht tot ten minste één op de miljoen per jaar.
Een voorbeeld van een tijdelijke afwijking kan zich voordoen in de mijnbouw. Bij de ingebruikname van een productieveld kunnen buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen met een relatief hoge druk in werking zijn, die geleidelijk lager wordt naarmate het productieveld uitgeput raakt. Voor dit soort buisleidingen is bij de start van de productie een overschrijding van de norm voor het plaatsgebonden risico voor kwetsbare gebouwen of locaties acceptabel, als aan bovengenoemde voorwaarden wordt voldaan. Op buisleidingen waarvan de druk kan fluctueren in de tijd kan deze uitzondering niet van toepassing zijn, omdat de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico niet structureel overschreden mag worden. Deze aanpak is gelijk aan die in artikel 3 van de Regeling externe veiligheid buisleidingen.

Artikel 5.11 (plaatsgebonden risico: beperkt kwetsbare gebouwen en locaties) [artikelen 2.24, eerste lid, en artikel 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Voor beperkt kwetsbare gebouwen, zoals verspreid liggende woningen, en beperkt kwetsbare locaties geldt op grond van het eerste lid dat met een plaatsgebonden risico van één op de miljoen per jaar

rekening gehouden dient te worden. Dit houdt in dat aan de norm van ten hoogste één op de miljoen moet worden voldaan, tenzij er goede redenen zijn om af te wijken. Voor de toelichting op het begrip 'rekening houden met' wordt verwezen naar hoofdstuk 2.3.3.3 van het algemene deel van deze toelichting. Er kunnen redenen zijn om toch beperkt kwetsbare gebouwen of locaties toe te laten op een afstand waar een groter risico geldt, bijvoorbeeld om een open locatie in een bestaand stedelijk gebied te dichten of om een betere samenhang tussen een bestaande woonwijk en een nieuwe woonwijk te bewerkstelligen. Deze belangen moeten worden afgewogen tegen verhoogde risico's, waarbij de risico's zoveel mogelijk moeten worden beperkt.

Tweede lid

Om zekerheid te geven dat windturbines onder meer op of nabij bedrijventerreinen kunnen worden geplaatst, is in het tweede lid een afwijkende norm voor het plaatsgebonden risico geformuleerd van één op de honderdduizend per jaar die bij windturbines ten opzichte van beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare locaties in acht genomen moet worden. Deze norm wijkt af van de hoofdregel voor die gebouwen en locaties, waarbij een plaatsgebonden risico geldt van één op de miljoen per jaar.

De kans van één op de honderdduizend is ontleend aan de regels zoals die in artikel 3.15a, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor windturbines waren opgenomen.

Derde lid

In het derde lid is geregeld dat in ieder geval wordt voldaan aan het eerste en tweede lid door de afstanden, bedoeld in artikel 5.8, in acht te nemen volgens de afstandsbepaling van artikel 5.9.

Artikel 5.12 (aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's: categorieën) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

In dit artikel worden drie aandachtsgebieden geïntroduceerd: het brandaandachtsgebied, het explosieaandachtsgebied en het gifwolkaandachtsgebied. De aandachtsgebieden rondom activiteiten met gevaarlijke stoffen maken zichtbaar vanaf welke afstand mensen binnenshuis voldoende beschermd zijn tegen de gevaren van een ongewoon voorval. Deze gevaren zijn brand (warmtestraling), explosie (druk) en gifwolk (concentratie giftige stoffen in de lucht).

Doordat aandachtsgebieden gelden wordt in een vroeg stadium duidelijkheid geboden over de mogelijke gevolgen die bij een ongewoon voorval met gevaarlijke stoffen kunnen optreden. Initiatiefnemers, gemeenten en andere belanghebbenden kunnen hier rekening mee houden bij het ontwikkelen van nieuwe initiatieven. Dit is een van de pijlers van de modernisering van het omgevingsveiligheidsbeleid.

Voor de bepaling van de criteria in het eerste tot en met derde lid is uitgegaan van de bescherming die nieuwbouw en reguliere rampenbestrijding biedt, waarbij een begrenzing is gekozen op basis van de ernst van de gevolgen. De grenzen van de aandachtsgebieden, de waarden van de warmtestraling en overdruk zijn afkomstig uit het rapport Aandachtsgebieden rondom risicobronnen.[265] Bij de begrenzing van de gebieden wordt uit de qua kans relevante scenario's per type risico het scenario gekozen met het grootste effectgebied. De criteria voor de aandachtsgebieden zijn van toepassing op gebouwen, omdat personen die buiten een aandachtsgebied in een gebouw verblijven, door het gebouw worden beschermd tegen dodelijke gevolgen. Personen die zich niet binnen een gebouw bevinden worden daardoor blootgesteld aan meer warmtestraling en hoge concentraties giftige stoffen. Voor die personen bieden de aandachtsgebieden onvoldoende bescherming. Voor locaties waar groepen personen in de buitenlucht verblijven, zoals op festivalterreinen, kampeerterreinen en recreatieparken, vereist artikel 5.2 om rekening te houden met relevante aspecten van branden, rampen en crises.

Eerste lid

In het eerste lid is het brandaandachtsgebied opgenomen. Dit aandachtsgebied wordt begrensd door de afstand waar als direct gevolg van een voorval met een plasbrand of een fakkelbrand de warmtestraling maximaal 10 kW/m^2 is. De wolkbrand is niet opgenomen in de opsomming, omdat de blootstellingduur bij een wolkbrand heel kort is, is de verwachting dat dit niet leidt tot doden binnenshuis.

[265] *Aandachtsgebieden rondom risicobronnen*, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, juni 2016.

Tweede lid

Een explosieaandachtsgebied wordt begrensd door de afstand waar als gevolg van een voorval met een Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion (BLEVE) de warmtestraling ten hoogste 35 kW/m^2 is en de afstand waar door een andere explosie de overdruk maximaal 10 kPa is.

De grenzen van de aandachtsgebieden zijn zo gekozen dat buiten de aangegeven of berekende afstand bij een warmtestraling van 35 kW/m^2 of een overdruk van 10 kPa de kans op dodelijke slachtoffers in een gebouw te verwaarlozen is. Door de grens vast te stellen op 10 kPa (of 0,1 bar) komt de aandacht te liggen op het gebied waar gebouwen die voldoen aan de minimumeisen uit het Besluit bouwwerken leefomgeving en die dus niet zijn uitgerust met extra beschermende voorzieningen, niet direct instorten, maar wel beschadigd kunnen worden. In dit gebied is het van belang om de in het gebouw aanwezige personen tegen overlijden te beschermen door maatregelen te treffen, een handelingsperspectief te bieden en de zelfredzaamheid te vergroten. Bij een overdruk van minder dan 10 kPa biedt een gebouw voldoende bescherming om de in het gebouw aanwezige mensen tegen overlijden te beschermen.

Derde lid

Voor giftige gevolgen werken de voorgaande benaderingen niet. Het effect van giftige stoffen neemt geleidelijk af met het toenemen van de afstand tot de toxische risicobron. De gifwolkaandachtsgebieden zijn kleiner dan de afstanden die onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen werden gehanteerd voor de zogenoemde invloedsgebieden. In die gebieden kon 1% van de aanwezige personen overlijden als gevolg van een ongewoon voorval. Afhankelijk van de maatgevende ongevalscenario's kon de grens van het invloedsgebied tot enkele kilometers van de risicobron reiken. Zulke grote gebieden zijn niet hanteerbaar bij ruimtelijke afwegingen. Het gebied waarbinnen de giftige gevolgen optreden wordt bovendien door een veelheid van factoren bepaald, zoals concentratie en eigenschappen van de stof, buitentemperatuur, windrichting en verdunning door luchtturbulentie. Bij het vrijkomen van gifwolken wordt de overlijdenskans niet alleen door de afstand, maar ook door de windrichting en weersgesteldheid bepaald. Omdat de gifwolk met de wind zal meewaaien en de verspreiding van de gifwolk mede wordt bepaald door de aanwezige bebouwing, zal een groot deel van het gifwolkaandachtsgebied waarschijnlijk niet door de gifwolk geraakt worden.
Bij een gifwolkaandachtsgebied gaat het om stoffen die bij blootstelling tot dodelijke gevolgen kunnen leiden. De voor een gifwolkaandachtsgebied relevante stoffen zijn brandbare gevaarlijke stoffen met fluor-, chloor-, broom-, stikstof- of zwavelhoudende verbindingen of brandbare gevaarlijke stoffen die in combinatie met de hiervoor genoemde stoffen in verpakking worden opgeslagen, gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 6.1, en giftige of bijtende stoffen van ADR-klasse 2. Bij giftige gassen en giftige vloeistoffen die bij vervoersgebonden activiteiten kunnen voorkomen gaat het om gassen ingedeeld in de zogenaamde categorie GT5 respectievelijk LT3 of LT4 (zie bijlage VII, onder E, onder 9, bij dit besluit). Daarnaast zijn relevant stoffen die overeenkomstig bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening zijn ingedeeld in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1 of 2, ongeacht de blootstellingsroute (opname via de mond, via de huid of bij inademing) of categorie 3 bij inademing. Tot deze laatste categorie behoren ook stoffen die bij opname door de mond acuut toxisch zijn, voor zover zij door gebrek aan gegevens over toxiciteit bij inademing of opname via de huid niet kunnen worden ingedeeld in die categorie.
De categorie acute toxiciteit houdt in dat een persoon bij acute blootstelling aan de stof via de mond, de huid of bij inademing al bij een lage concentratie of beperkte hoeveelheid aan de gevolgen daarvan overlijdt. Het gaat hierbij om giftige stoffen die door de CLP-verordening zijn ingedeeld in de categorieën 1 tot en met 3, met de gevaarszinnen H300, H310, H330 of H331.
Bij ministeriële regeling zijn genoemde concentratiewaarden opgenomen voor giftige stoffen. De concentratiewaarden zijn beschikbaar voor ongeveer 300 in Nederland veel voorkomende stoffen met giftige eigenschappen. Deze waarden zijn gebaseerd op dezelfde gegevens die worden gebruikt door de Gezondheidskundig Adviseurs Gevaarlijke stoffen (GAGS) en de Adviseurs Gevaarlijke Stoffen (AGS) van de brandweer. Voor gevallen waarin van een giftige stof geen gegevens beschikbaar zijn, biedt de ministeriële regeling een procedure om tot concentratiewaarden te komen.

Vierde lid

Het vierde lid bevat een aanvullende bepaling voor de begrenzing van het gifwolkaandachtsgebied. Anders dan bij een brand of explosie eindigt het effectgebied van een gifwolk niet abrupt, maar neemt met het toenemen van de afstand de concentratie van de giftige stof en daarmee de kans op overlijden geleidelijk af. De kans op overlijden kan daardoor in een groot deel van het potentiële effectgebied zeer klein zijn. Als het plaatsgebonden risico op een locatie kleiner is dan één op de honderd miljoen per jaar wordt het niet meer zinvol geacht om aanvullende omgevings- of bevolkingsdichtheidsmaatregelen te nemen om de risico's nog verder te verkleinen. Uit het vierde lid volgt dat het aandachtsge-

bied voor gifwolken nooit groter is dan het gebied binnen de afstand voor het plaatsgebonden risico van één op de honderd miljoen per jaar.

Artikel 5.13 (aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's: begrenzing) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De aandachtsgebieden gelden zonder dat deze in een omgevingsplan worden aangewezen, Ze gelden vanaf het begin van het verrichten van de activiteit. In dit lid is geregeld hoe de afstanden voor aandachtsgebieden worden bepaald op grond van de criteria in artikel 5.12. Voor de activiteiten met externe veiligheidsrisico's bedoeld onder a geldt de in bijlage VII opgenomen afstand. Die afstand komt overeen met het voor die activiteit bepalende criterium.
Voor de activiteiten, bedoeld onder b, moet de afstand die het aandachtsgebied begrenst worden berekend (onder D en E). De wijze van berekenen is bepaald bij ministeriële regeling. Bij de berekening worden naast de criteria van artikel 5.12 dezelfde uitgangspunten gehanteerd als die ten grondslag hebben gelegen aan de afstanden voor de aandachtsgebieden in de tabellen in bijlage VII. In de rekenmethodiek wordt rekening gehouden met de kans van optreden van het incident. Hiermee wordt voorkomen dat zeer uitzonderlijke scenario's en gevolgen leidend zijn voor de afbakening van een aandachtgebied.
Voor een aantal activiteiten met externe veiligheidsrisico's gelden geen aandachtsgebieden, zoals kleine PGS 15 opslagen, kleine ammoniakkoelinstallaties, windturbines en het tanken met CNG. Voor deze activiteiten geldt geen aandachtsgebied, omdat de risico's van die activiteiten relatief klein zijn of omdat het plaatsgebonden risico van die activiteiten relatief groot is. De afstand gebaseerd op het plaatsgebonden risico zorgt ervoor dat er weinig gebouwen dicht bij de risicobron aanwezig)zijn. Het grote 'lege' gebied bij de risicobron zorgt er vervolgens voor dat het groepsrisico beperkt blijft.

Tweede lid

Zoals bij artikel 5.8, tweede lid is toegelicht kan voor bepaalde activiteiten in plaats van het toepassen van een vaste afstand voor het plaatsgebonden risico ook berekening van het risico plaatsvinden. In dat geval moet ook de afstand tot de begrenzing van het aandachtsgebied worden berekend volgens de bij ministeriële regeling bepaalde methodiek. De reden hiervan is dat uit de berekening een kleinere afstand voor het plaatsgebonden risico kan volgen. Voor een goede afweging van het veiligheidsbelang is dan van belang inzicht te hebben in de ligging van het aandachtsgebied.

Derde lid

De aandachtsgebieden voor het basisnet zijn aangewezen bij ministeriële regeling. De wegen, spoorwegen en binnenwateren die daartoe behoren zijn op grond van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen aangewezen. Daarbij gaat het om brand- en explosieaandachtsgebieden. Omdat de regelgeving voor basisnet in 2015 in werking is getreden, is gekozen voor een zoveel mogelijk neutrale omzetting van de aspecten voor de fysieke leefomgeving in dit besluit. In deze regeling waren zogenaamde plasbrandaandachtsgebieden aangewezen, die ongewijzigd zijn omgezet in brandaandachtsgebieden in de zin van dit besluit.
Niet alle trajecten van het basisnet hebben aandachtsgebieden. Dit is alleen het geval als het traject als risicorelevant is aangemerkt. Voor het basisnet is het risicorelevante aandachtsgebied bepaald op 200 m. Deze afstand is afgeleid uit de Circulaire risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen, waarin werd bepaald dat op een afstand van 200 m vanaf een route of tracé in principe geen beperkingen hoeven te worden gesteld aan het ruimtegebruik. In dit risicorelevante gebied wordt de kans op een ongewoon voorval met een explosie voornamelijk bepaald door de aard en de hoeveelheid van de vervoerde gevaarlijke stoffen. Het vervoer van brandbare gassen komt op vrijwel alle basisnettrajecten voor.
Giftige stoffen zijn daarentegen op veel routes afwezig of beperkt in omvang. Het betreft hier voornamelijk incidenteel vervoer van chloor per spoor in verband met groot onderhoud op de locatie van productie en vervoer per spoor van beperkte hoeveelheden ammoniak per jaar waarover met de desbetreffende bedrijven afspraken zijn gemaakt. Tegen die achtergrond is, waar dat relevant is, voor de wegen en spoorwegen die behoren tot het basisnet vooralsnog afgezien van gifwolkaandachtsgebieden. Nog onderzocht zal worden of het wenselijk is om langs vaarwegen explosieaandachtsgebieden aan te wijzen en gifwolkaandachtsgebieden langs basisnetroutes, en zo ja, langs welke routes.

Artikel 5.14 (aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's: voorschriftengebieden) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Op grond van het eerste lid kan in een omgevingsplan een locatie waar een brand- of explosie-aandachtsgebied is toegelaten worden aangewezen als een brandvoorschriften- respectievelijk explosievoorschriftengebied. Binnen de voorschriftengebieden gelden bouwvoorschriften voor bouwwerken. Die bouwvoorschriften zijn geregeld in paragraaf 4.2.14 van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Na aanwijzing van het gebied gelden deze voorschriften rechtstreeks op grond van dat besluit. Voor brandaandachtsgebieden bij het basisnet golden vergelijkbare voorschriften al op grond van het Bouwbesluit 2012.
Deze bepaling biedt ruimte voor gemeenteraden om in een omgevingsplan waarvan de concrete invulling nog niet vaststaat toch alvast aandachtsgebieden toe te laten voor toekomstige activiteiten en deze locatie te kwalificeren als brandvoorschriften- of explosievoorschriftengebied. Aangezien deze bepaling een bevoegdheid inhoudt, hoeft niet voor elke locatie waar een aandachtsgebied is toegelaten een voorschriftengebied te worden aangewezen. Als echter eenmaal een aandachtsgebied geldt omdat een bepaalde activiteit met externe veiligheidsrisico's wordt verricht, dan is aanwijzing van een voorschriftengebied in ieder geval verplicht als op die locatie ook zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten. Deze bepaling maakt het eveneens mogelijk om maatwerk te leveren wat betreft de omvang van het voorschriftengebied. Als de activiteit geheel of gedeeltelijk stopt, kan het voorschriftengebied desgewenst worden aangepast. Evenmin hoeven de voorschriftengebieden per se beperkt te blijven tot het op elk moment geldende aandachtsgebied.
Voor een gifwolkaandachtsgebied gelden geen aanvullende bouwvoorschriften. Op grond van artikel 5.15 moet de gemeenteraad bij voorgenomen ontwikkelingen in dat gebied wel rekening houden met het groepsrisico (zie verder de toelichting bij dat artikel).

Tweede lid

Als een activiteit aandachtsgebieden heeft, gelden deze vanaf het begin van de activiteit. Het voorschriftengebied moet op die datum zijn aangewezen en inwerking getreden, tenzij gebruik is gemaakt van het derde lid. Dit betekent dat een omgevingsplan aan deze verplichting moet voldoen zodra een omgevingsvergunning voor een nieuwe of gewijzigde activiteit waarvoor een aandachtsgebied geldt onherroepelijk is of voor die activiteit tijdig een melding is gedaan. Daartoe kan de gemeenteraad op grond van artikel 4.14 van de Omgevingswet voor een locatie een voorbereidingsbesluit nemen met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan op te nemen regels. Deze regels kunnen onder andere een verbod inhouden om bepaalde activiteiten te verrichten die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan maar nog niet plaatsvinden. Omdat voor dit voorbereidingsbesluit geen voorbereidingsprocedure is voorgeschreven, kan het besluit relatief snel tot stand komen.
Voor de aanpassing van omgevingsplannen bij activiteiten met externe veiligheidsrisico's die op de datum van inwerkingtreding van dit artikel in bedrijf zijn, bestaat het voornemen om in het overgangsrecht in het Invoeringsbesluit een voorziening te treffen.

Derde lid

Op grond van het tweede lid kan in het omgevingsplan worden afgeweken van de aanwijzingsplicht door te bepalen dat (een deel van) het aandachtsgebied niet als bouwvoorschriftengebied geldt. Dat heeft tot gevolg dat voor het niet aangewezen gedeelte geen aanvullende bouwvoorschriften op grond van het Besluit bouwwerken leefomgeving gelden. De gemeenteraad heeft hier beleidsvrijheid om wel of niet een kleiner of geen voorschriftengebied aan te wijzen. De gemeenteraad dient de gemaakte keuze deugdelijk te motiveren. Hierbij kan de haalbaarheid en betaalbaarheid van de aanwijzing als voorschriftengebied worden betrokken. Het nut wordt mede bepaald door de kans op een ongewoon voorval. Met dit lid wordt de gemeenteraad ruimte geboden voor situaties waarin onverkorte toepassing van de bouwregels onevenredig is in verhouding tot het daarmee te dienen doel, namelijk het waarborgen van de veiligheid voor personen in het gebouw. De gemeenteraad kan tegen deze achtergrond bijvoorbeeld bepalen dat het bouwvoorschriftengebied tot een bepaalde afstand binnen het aandachtsgebied geldt of zelfs tot een bepaalde hoogte. Als de gemeenteraad besluit dat (een deel van) het aandachtsgebied niet als bouwvoorschriftengebied geldt, blijven de regels over het afwegen van andere veiligheidsmaatregelen voor het gehele aandachtsgebied wel van toepassing (artikel 5.15).
Voor een locatie in een omgevingsplan waar een zeer kwetsbaar gebouw is toegelaten heeft de gemeenteraad niet de discretionaire bevoegdheid om af te zien van de aanwijzing van die locatie als bouwvoorschriftengebied. De verminderde zelfredzaamheid van personen die in een zeer kwetsbaar gebouw verblijven rechtvaardigt dat bij nieuwbouw van een zeer kwetsbaar gebouw binnen een brand- of explosieaandachtsgebied extra bouwvoorschriften gelden ter bescherming van deze personen.

Vierde lid

Bij het basisnet heeft de gemeenteraad de in het tweede lid bedoelde discretionaire bevoegdheid niet voor zover het brandaandachtsgebieden betreft die bij ministeriële regeling zijn aangewezen als brandvoorschriftengebied. Daarmee wordt het geldende beleid voor plasbrandaandachtsgebieden bij het basisnet voortgezet. Voor deze brandaandachtsgebieden golden die voorschriften al op grond van het Bouwbesluit 2012.

Aandachtsgebieden bij het basisnet zijn aangewezen en geometrisch begrensd bij ministeriële regeling. In de Regeling basisnet waren een aantal spoorwegen (baanvakken) en wegen (weggedeelten) waarover substantiële hoeveelheden brandbare vloeistoffen worden vervoerd, aangewezen. Het betreft hier wegen en spoorwegen die de grote chemische clusters in Nederland met elkaar verbinden. Deze aandachtsgebieden gelden automatisch als brandvoorschriftengebieden.
Voor een deel van het basisnet, waaronder spoorwegen, zijn brandaandachtsgebieden aangewezen, zonder dat deze ook als brandvoorschriftengebied zijn aangewezen. Daarvoor gelden dan de regels uit het eerste tot en met derde lid. Dit betekent dat voor deze nog aan te wijzen brandaandachtsgebieden gemeenten zelf bepalen of en voor welk deel van het brandaandachtsgebied de bouwvoorschriften die de effecten van een brand beperken, van toepassing zullen zijn. Dit laatste is eveneens het geval voor explosieaandachtsgebieden bij het basisnet, voor zover die bij ministeriële regeling worden aangewezen. Ook voor deze explosieaandachtsgebieden bepalen gemeenten zelf of en voor welk deel van het explosieaandachtsgebied de bouwvoorschriften die de effecten van een explosie beperken, van toepassing zullen zijn. Het voorgaande leidt tot de volgende ruimtelijke consequenties in het gebied langs spoorwegen die tot het basisnet behoren:

– Voor nieuwe bebouwing toelaat binnen 200 m van de spoorweg, verantwoordt de gemeente waarom die in die zone verantwoord is, gelet op de mogelijkheid van een brand of explosie.
– Voor nieuwe bebouwing binnen 30 m van een spoorweg waarvoor voorheen een plasbrandaandachtsgebied was aangewezen, is bij ministeriële regeling een brandvoorschriftenvoorschriftengebied aangewezen.
– Voor nieuwe bebouwing binnen 30 m van een spoorweg waarvoor bij ministeriële regeling een nieuw brandaandachtsgebied wordt aangewezen, gelden de brandvoorschriften alleen voor zover het brandaandachtsgebied door de gemeenteraad is aangewezen als brandvoorschriftengebied.
– Voor nieuwe bebouwing binnen 200 m van de spoorweg, gelden de explosievoorschriften alleen voor zover het explosieaandachtsgebied door de gemeenteraad is aangewezen als explosievoorschriftengebied. Eventuele mitigerende maatregelen tussen spoorweg en bebouwing kunnen een rol spelen bij het al dan niet aanwijzen van het explosieaandachtsgebied als explosievoorschriftengebied.
– Een gemeente is verplicht om een brand- of explosievoorschriftengebied aan te wijzen voor een locatie waar zeer kwetsbare gebouwen zijn toegelaten binnen 200 m van de spoorlijn.

Artikel 5.15 (aandachtsgebieden voor externe veiligheidsrisico's: groepsrisico) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Deze bepaling heeft als doel de kans op maatschappelijke ontwrichting door het overlijden van grote groepen mensen te beperken. Binnen de aandachtsgebieden kunnen zich ongewone voorvallen met gevaarlijke stoffen voordoen, waarbij afhankelijk van de bevolkingsdichtheid in het gebied meer of minder slachtoffers kunnen vallen. Daarnaast kan schade optreden aan gebouwen, locaties en het milieu. In feite is dit artikel een concretisering van de wettelijke verplichting dat het omgevingsplan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties moet inhouden met het oog op de bescherming van de veiligheid. Een goede toepassing van deze bepaling leidt niet alleen tot evenwichtige keuzen met het oog op de bescherming van personen in gebouwen en op locaties in de omgeving van een risicovolle activiteit, maar ook tot het beperken van schade aan de fysieke leefomgeving in bredere zin (schade aan gebouwen en het milieu).

Eerste lid

Op grond van het eerste lid moet de gemeenteraad in het omgevingsplan rekening houden met de kans per jaar dat tien of meer personen overlijden als rechtstreeks gevolg van een ongewoon voorval binnen een aandachtsgebied dat wordt veroorzaak door een activiteit met externe veiligheidsrisico's. Deze kans wordt aangeduid als het groepsrisico. Dit betekent onder meer dat de gemeenteraad een eigen afwegingsruimte heeft bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen binnen een aandachtsgebied op een locatie buiten de afstand waar de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico geldt. Het noemen van het aantal van tien personen betekent niet dat de kans berekend moet worden. De vraag of van een groepsrisico sprake is, kan ook beantwoord worden aan de hand van demografische gegevens of onderbouwde schattingen.

Tweede lid

De wijze waarop de gemeenteraad kan voldoen aan de instructieregel om rekening te houden met het groepsrisico is geregeld in dit lid. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties houdt bij voorkeur in dat in het besluitvormingsproces om te voldoen aan de plicht om met het groepsrisico rekening te houden achtereenvolgens deze opties worden overwogen:

1. De ruimtelijke ontwikkeling vindt buiten het aandachtsgebied plaats.
2. Het omgevingsplan biedt waarborgen dat binnen een aandachtsgebied zodanige maatregelen zijn getroffen dat de kans dat personen binnen een gebouw of op een locatie buiten een gebouw overlijden als gevolg van een brand, explosie of giftige stof voldoende wordt beperkt.
3. Het omgevingsplan bevat regels die het mogelijke aantal slachtoffers binnen het aandachtsgebied beperken.

De eerste optie biedt in beginsel de meeste bescherming.
Bij de tweede optie gaat het om maatregelen waardoor de kans op het dodelijk letsel voor tien of meer personen in een gebouw en in het verlengde daarvan, schade aan milieu en economie, tot een maatschappelijk verantwoorde kleine kans wordt gereduceerd. De hier bedoelde maatregelen kunnen zowel effectgerichte maatregelen zijn als maatregelen die de kans op een ongewoon voorval bij de risicoveroorzakende activiteit voldoende beperken. Een voorbeeld van een effectmaatregel is het treffen van voorzieningen waardoor een uitstromende brandbare vloeistof wordt opgevangen door een opvanggeul, waardoor aantasting van het te beschermen gebouw of de locatie wordt voorkomen. Zo kan ook een aarden wal de achterliggende gebouwen of locaties beschermen tegen de gevolgen van een explosie. Regels met venstertijden voor het scenario dat het meest bijdraagt aan het risico kunnen ervoor zorgen dat er in een gebouw dat aan een brand of explosie wordt blootgesteld geen dodelijke slachtoffers vallen. In dit verband kan gedacht worden aan een basisschool in de directe omgeving van een LPG-tankstation, waarvan de bevoorrading 's nachts plaatsvindt.
Naast omgevingsmaatregelen kan de veiligheid worden vergroot door een aandachtsgebied in het omgevingsplan aan te wijzen als voorschriftengebied waardoor voor nieuwbouw van beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen aanvullende bouwvoorschriften gelden. Deze aanvullende bouwvoorschriften zijn opgenomen in het Besluit bouwwerken leefomgeving.
De derde optie houdt in dat de gemeenteraad het mogelijke aantal slachtoffers kan beperken door een dichthedenbeleid te ontwikkelen voor het groepsrisico. Dit kan de gemeenteraad bijvoorbeeld opnemen in de omgevingsvisie. Het voeren van een dichthedenbeleid ter voorkoming van potentieel grote aantallen slachtoffers is een veel gebruikt middel om het groepsrisico te beperken. In dit artikel is geen rekenplicht opgenomen voor de vaststelling van het groepsrisico. Dit laat onverlet dat het de gemeenteraad vrijstaat een berekening voor het groepsrisico uit te voeren om aan de hand van de uitkomsten daarvan de gemaakte afwegingen te onderbouwen.
Zo kunnen bij ruimtelijke verdichting in de omgeving van activiteiten met externe veiligheidsrisico's en bij grootschalige herstructurering in stedelijk gebied berekeningen behulpzaam zijn om inzicht te krijgen in de gevolgen voor het groepsrisico. Het zal dan bijvoorbeeld gaan om situaties waarbij de bevolkingsdichtheid boven de 100 personen per hectare toeneemt. Hierbij kan de voorheen beleidsmatig gebruikte oriëntatiewaarde desgewenst als richtpunt gebruikt worden.
Het RIVM zal in een handboek omgevingsveiligheid goede praktijkvoorbeelden aandragen ten behoeve van het dichthedenbeleid. In het handboek zal in overleg met de veiligheidsregio's worden aangegeven hoe rekening kan worden gehouden met groepen aanwezigen in de open lucht.
De regels die de gemeenteraad ter uitvoering van het dichthedenbeleid in het omgevingsplan opneemt hoeven zich niet te beperken tot regels voor gebouwen (ruimtelijke spreiding, bebouwingshoogte enzovoort), aangezien ook locaties die niet als gebouw zijn aangemerkt beperkt kwetsbaar of kwetsbaar kunnen zijn, zoals recreatieterreinen. De activiteiten met externe veiligheidsrisico's waarvoor aandachtsgebieden gelden, zijn aangegeven in artikel 5.13.

Artikel 5.16 (risicogebied externe veiligheid: aanwijzing) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Deze bepaling geeft de gemeenteraad een discretionaire bevoegdheid om een risicogebied aan te wijzen rondom een locatie waar bepaalde activiteiten met externe veiligheidsrisico's worden toegelaten, zoals Seveso-inrichtingen en stuwadoorsbedrijven. Uit de term risicogebied externe veiligheid blijkt al dat het gaat om specifieke gebieden met verhoogde externe veiligheidsrisico's. Het gaat om een bijzondere regeling met het oogmerk bedrijven met verhoogde externe veiligheidsrisico's zo veel mogelijk te groeperen en op afstand te houden van (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties. Dit artikel is erop gericht deze activiteiten de benodigde ontwikkelruimte te geven. Deze activiteiten bieden de schaalvoordelen waar activiteiten met externe veiligheidsrisico's en kleinschalige initiatieven van kunnen profiteren. Om internationaal concurrerend te blijven is het voor de chemische sector noodzakelijk om chemische processen van meerdere bedrijven met elkaar te verbinden in chemische

clusters. Deze bedrijven zijn vaak via buisleidingen met elkaar verbonden, waardoor voorraadvorming ter plekke en transport van gevaarlijke goederen door dichtbevolkte gebieden kunnen worden beperkt. Door de schaal van de aanwezige kennis ontstaan ook mogelijkheden voor scholing en research, innovatie en voor het opstarten van proeffabrieken.
Op grond van de voorheen geldende regelgeving zijn ongeveer tien van deze gebieden door gemeenten en provincies aangewezen als een zogeheten veiligheidscontour op grond van artikel 14 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Deze gebieden vormen vaak een chemisch cluster of zijn een onderdeel daarvan. De gebieden liggen meestal in een havengebied en op afstand van woonbebouwing. Deze praktijk kan in beginsel worden voortgezet met het risicogebied.

Een risicogebied externe veiligheid kan niet worden aangewezen op een locatie waar alleen andersoortige activiteiten met externe veiligheidsrisico's, zoals een LPG-tankstation of een opslagbedrijf met gevaarlijke stoffen, zijn toegelaten. De reden hiervoor is dat deze activiteiten niet de met het instrument beoogde schaalvoordelen bieden. Dit laat onverlet dat deze andere activiteiten met externe veiligheidsrisico's wel binnen een risicogebied kunnen worden toegelaten. Het gaat in dit gebied om bedrijven waarvan de externe veiligheidsrisico's vanwege de aard, diversiteit of hoeveelheid van de aanwezige gevaarlijke stoffen en het type activiteiten binnen het bedrijf verhoogd zijn (chemische procesindustrie, bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen als onderdeel van de vervoersketen). Redenen om een risicogebied externe veiligheid aan te wijzen zijn de voordelen die voortvloeien uit het bij elkaar vestigen van risicoveroorzakende bedrijven: bedrijven kunnen gebruik maken van gemeenschappelijke voorzieningen in het gebied, waaronder voorzieningen op het gebied van de rampbestrijding, overslaglocaties, buisleidingstraten, aanvoerroutes, energiecentrales enzovoort. Door de nabijheid van soortgelijke bedrijven zijn de onderlinge aan- en afvoerroutes kort. Eind- en bijproducten van het ene bedrijf kunnen als grondstoffen naar buurbedrijven vervoerd worden. Transportrisico's en kosten zijn daardoor kleiner. De vestiging van risicobedrijven binnen een risicogebied is eenvoudiger omdat bedrijven binnen dat risicogebied onderling niet aan de grenswaarde of standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico worden getoetst.
Ook voor de omgeving heeft een risicogebied voordelen: de clustering van risicoveroorzakende bedrijven geeft een kleiner ruimtebeslag van het risicogebied en de scheiding tussen kwetsbare bebouwing en risicobedrijven is beter. Preparatieve voorzieningen zoals snuffelpalen voor toxische stoffen en brandbestrijdingsvoorzieningen kunnen in een kleiner gebied worden geconcentreerd. De bedrijven kunnen gemeenschappelijk gebruik maken van die voorzieningen en zo wordt tegen lagere kosten voor de omgeving een hoger veiligheidsniveau bereikt. Specifieke kennis van overheden voor vergunningverlening, handhaving en incident- en rampbestrijding kan in het gebied worden gebundeld en benut. Bij de ruimtelijke inrichting van de omgeving kan bij voorbaat al rekening gehouden worden met de toekomstige invulling van het risicogebied. Dat kan bijvoorbeeld door kwetsbare bebouwing zo ver mogelijk van het gebied te situeren en dichterbij het risicogebied alleen bebouwing in lagere dichtheden toe te laten of in het omgevingsplan een overgangsstrook met minder kwetsbare functies op te nemen.
Voor zover binnen een risicogebied externe veiligheid verschillende risicovolle activiteiten worden toegelaten, blijft een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nodig (artikel 4.2, eerste lid, van de wet). De gemeenteraad kan daarbij de mogelijke onderlinge effecten op naburige activiteiten met externe veiligheidsrisico's binnen dat gebied meewegen.
Artikel 2.8 van de wet geeft de gemeenteraad de bevoegdheid om de vaststelling van een deel van het omgevingsplan, waaronder een deel dat betrekking heeft op dit risicogebied, te delegeren.

Tweede lid

In het tweede lid is geregeld dat in een omgevingsplan alleen op de begrenzing van het risicogebied externe veiligheid een plaatsgebonden risico van ten hoogste één op de miljoen per jaar in acht genomen moet worden. Hiermee is geen wijziging aangebracht ten opzichte van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Uit de omschrijving van het plaatsgebonden risico in artikel 5.6, volgt dat de in het tweede lid bedoelde verplichting van artikel 5.16, evenals voorheen, voor elke afzonderlijke activiteit met externe veiligheidsrisico's geldt. Van een cumulatieve norm is geen sprake.

Voor individuele risicoveroorzakende bedrijven gelden in dit besluit aandachtsgebieden. De instructieregel voor het groepsrisico (artikel 5.15) geldt niet binnen het risicogebied. Het omgevingsplan kan daarnaast bepalen dat aandachtsgebieden van activiteiten die zich in het risicogebied vestigen binnen het risicogebied externe veiligheid moeten vallen. Verder is het mogelijk dat het omgevingsplan een gebied om het risicogebied externe veiligheid heen aanwijst waar bepaalde eisen gelden. Het omgevingsplan kan daarbij ook vereisen dat aandachtsgebieden van activiteiten in het risicogebied niet buiten de begrenzing van dat omliggende gebied mogen vallen.

Het tweede lid ziet niet op het basisnet of op buisleidingen waardoor gevaarlijke stoffen worden vervoerd. De eis heeft namelijk betrekking op de begrenzing van het risicogebied externe veiligheid. Activiteiten die deze grens doorkruisen, kunnen op die kruising zelf een hoger risico meebrengen.

Binnen het risicogebied kan het plaatsgebonden risico ook van alle andere activiteiten hoger zijn. Buiten het risicogebied gelden voor alle activiteiten de gewone regels voor het plaatsgebonden risico van de artikelen 5.7 en 5.11. Het Besluit externe veiligheid buisleidingen en het Besluit externe veiligheid transportroutes kende al een soortgelijke regeling voor risicobronnen binnen een veiligheidscontour.

Derde lid

Door op de begrenzing van een risicogebied externe veiligheid de afstanden bedoeld in artikel 5.8, eerste lid, in acht te nemen, wordt voldaan aan de eis van het tweede lid dat het plaatsgebonden risico op de grens van het risicogebied ten hoogste één op de miljoen per jaar mag zijn.

Vierde lid

Deze bepaling regelt dat de artikelen 5.7, 5.11 en 5.15 niet van toepassing zijn binnen een risicogebied externe veiligheid, om de bij het eerste lid toegelichte ontwikkelruimte te bieden. Binnen een risicogebied externe veiligheid zijn verder ook de bepalingen van paragraaf 5.1.2.1 en 5.1.2.2 (en andere paragrafen) van toepassing. Dit betekent onder meer dat voor bepaalde activiteiten met externe veiligheidsrisico's binnen dat gebied wel aandachtsgebieden gelden in het omgevingsplan. Binnen een risicogebied gelden dus – voor zover binnen dat gebied activiteiten zijn toegelaten met een relevant scenario – brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebieden en worden in principe brand- en explosievoorschriftengebieden (zie artikel 5.14, tweede lid, van dit besluit). De gemeenteraad kan wel afzien van de aanwijzing als voorschriftengebied met toepassing van artikel 5.14, derde lid.

Bij de aanwijzing van een risicogebied externe veiligheid kan in het omgevingsplan worden bepaald dat een brand- of explosieaandachtsgebied van een activiteit met externe veiligheidsrisico's binnen het risicogebied moet liggen. Dit is echter niet noodzakelijk.
Bij de aanwijzing van een nieuw risicogebied externe veiligheid of uitbreiding van een bestaand gebied waarbij de invulling nog niet op voorhand vaststaat, kunnen in het omgevingsplan met toepassing van artikel 5.14, eerste lid, aandachtsgebieden buiten het risicogebied worden toegelaten. Vanuit veiligheidsoptiek verdient het dan de voorkeur dat het aandachtsgebied geen zeer kwetsbare gebouwen en locaties met een hoge dichtheid van personen omvat.
Voor zover het gaat om bestaande bedrijven met bebouwing binnen de bij die bedrijven behorende aandachtsgebieden is geen nieuwe afweging van het groepsrisico verplicht. Aangenomen mag worden dat die afweging in het verleden al is gemaakt.

Als om het risicogebied heen aandachtsgebieden zijn toegelaten, ligt het voor de hand om daarvoor een aaneensluitend gebied aan te wijzen. Voor de omgeving wordt dan niet alleen gewaarborgd dat het plaatsgebonden risico in de toekomst begrensd blijft, maar ook dat dodelijke gevolgen van brand, explosies en gifwolken buiten de woonbebouwing of andere kwetsbare gebieden blijven. Op deze wijze vormen de begrenzing van het risicogebied en de aandachtsgebieden een goed toetsings- en afwegingskader voor de risico's voor de omgeving. In alle gevallen blijven aandachtsgebieden gelden om activiteiten die wordt verricht in het risicogebied externe veiligheid.

Voor de buurbedrijven in het risicogebied zelf moeten mogelijke domino-effecten in ogenschouw worden genomen. Aan de hand van de aandachtsgebieden van het bedrijf zelf kan worden bepaald of de risico's voor buurbedrijven aanvaardbaar zijn. Dit is in lijn met het bestaande beleid waarbij, naast de beoordeling van het plaatsgebonden risico op de grens van de veiligheidscontour (begrenzing van het risicogebied), een afweging gemaakt moet worden voor het groepsrisico, waarbij ook de niet-risicoveroorzakende buurbedrijven worden betrokken.
Bij voorkeur wordt een locatie voor een nieuw bedrijf binnen het risicogebied zo gekozen, dat het aandachtsgebied valt op de locatie in het omliggende gebied waar deze al zijn toegelaten. Als dat niet mogelijk is is de vestiging van dat bedrijf niet per definitie uitgesloten. Het is dan van belang dat de aanvaardbaarheid van de vestiging expliciet wordt beoordeeld en eventueel aanvullende bron- of omgevingsmaatregelen worden getroffen.

Artikel 5.17 (risicogebied externe veiligheid: beperkingen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Uit dit artikel volgt dat binnen een risicogebied externe veiligheid bestaande beperkt kwetsbare gebouwen of locaties mogen worden toegelaten in een omgevingsplan (onderdeel a). Hetzelfde geldt voor nieuwe beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen of locaties die volgens de gemeenteraad noodzakelijk zijn voor dat risicogebied of voor een binnen dat gebied toegelaten activiteit met externe veiligheidsrisico's (onder b). De achtergrond hiervan is enerzijds dat een risicogebied doelmatig gebruikt moet kunnen worden en anderzijds dat het groepsrisico zoveel mogelijk moet worden beperkt.

Omwille van de verhoogde veiligheidsrisico's in het risicogebied en de verminderde zelfredzaamheid van personen in een zeer kwetsbaar gebouw, mogen zeer kwetsbare gebouwen binnen een risicogebied externe veiligheid niet worden toegelaten (onderdeel c). Dit is in lijn met de verdergaande bescherming die deze gebouwen buiten die gebieden genieten (zie artikel 5.14, derde lid).

§ 5.1.2.3 Belemmeringengebied buisleiding

Artikel 5.18 (belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt de omvang van een belemmeringengebied in het omgevingsplan als het gaat om een buisleiding voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Het belemmeringengebied strekt zich uit tot een afstand van minimaal 5 m aan weerszijden van de buisleiding, gemeten vanuit het hart ervan.

Onder b is geregeld dat bij een buisleiding voor aardgas met een druk tussen 1.600 en 4.000 kPa, kan worden volstaan met een belemmeringengebied van 4 meter aan weerszijden van de buisleiding. Deze regeling is een voortzetting van artikel 5, aanhef en onder b, van de Regeling externe veiligheid buisleidingen.

Artikel 5.19 (belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen: beperkingen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Deze instructieregel verplicht de gemeenteraad om het belang van de veiligheid van de buisleiding mee te nemen in de afweging bij het vaststellen van een omgevingsplan. Dit betekent dat als een omgevingsplan betrekking heeft op een belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen, de veiligheid van de buisleiding niet mag worden geschaad door het toelaten van activiteiten die van invloed kunnen zijn op de integriteit en werking van de buisleiding.

Binnen een belemmeringengebied buisleiding gevaarlijke stoffen zijn op grond van onderdeel a, geen gebouwen toegestaan, tenzij sprake is van een beperkt kwetsbaar gebouw of een kwetsbaar gebouw dat functionele binding heeft met de buisleiding. Uiteraard moeten deze gebouwen de veiligheid van de buisleiding niet schaden. Dit bouwverbod is nodig voor het onderhoud van de buisleiding.

Activiteiten die invloed kunnen hebben op de integriteit en werking van de buisleiding worden evenmin toegelaten binnen een belemmeringengebied, tenzij het gaat om het mechanisch verrichten van graafactiviteiten (eerste lid, aanhef en onder b). Alle mechanische graafwerkzaamheden vallen onder het bereik van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten. Hiervoor gelden wettelijk verplichte voorzorgsmaatregelen. Om deze reden zijn de graafwerkzaamheden als bedoeld in artikel 1 van de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten in dit artikel uitgesloten van de werking van artikel 5.19.
Ook andere activiteiten zoals het planten en rooien van diepwortelende beplanting, het plaatsen van lichtmasten, wegwijzers, straatmeubilair en dergelijke en het indrijven van voorwerpen in de bodem, kunnen van invloed zijn op de veiligheid van de buisleiding. Voor zover die werkzaamheden niet onder de Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten vallen, mag op grond van deze instructieregel het belang van de veiligheid niet worden geschaad. De wijze waarop dit belang wordt ingevuld is de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. De verplichting tot het opnemen van een vergunningenstelsel als bedoeld in artikel 14 van het Besluit externe veiligheid buisleidingen is niet overgenomen in dit besluit, omdat dit een onnodig zware eis vormt en de gemeenteraad vrij is om dit op een andere wijze in te vullen. Bovendien wordt hiermee recht gedaan aan de bestuurlijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, één van de uitgangspunten van de stelselherziening. Ook wordt uitgegaan van de professionaliteit van de bestuursorganen. Gemeenten kunnen hiervoor zo nodig in hun omgevingsplannen lokale regels stellen. Dit wordt aan gemeenten gelaten.
Een logische keuze bij het invullen van die de voorbereiding of de uitvoering daarvan de expertise van de exploitant over de veiligheid van de buisleiding te betrekken. Dit is niet in een instructieregel gevat. De herziening van het omgevingsrecht is namelijk onder meer gericht op doelmatiger onderbouwend onderzoek voor de besluitvoorbereiding. Als uitgangspunt geldt dat onderzoek geen doel is op zich, maar een bijdrage aan zorgvuldige besluitvorming. Het is primair aan de gemeenteraad om te bepalen of er voldoende onderbouwend onderzoek is gedaan. Enkele onderzoeksverplichtingen en adviesverplichtingen zijn daarom geschrapt. Het instellen van nieuwe verplichtingen ligt daarom niet voor de hand.

§ 5.1.2.4 Veiligheid rond vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik

Artikel 5.20 (vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt het toepassingsbereik van paragraaf 5.1.2.4. Op het toelaten van de opslag, herverpakking of bewerking van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik zijn afzonderlijke instructieregels van toepassing. Deze activiteiten vallen niet onder de in bijlage VII aangewezen activiteiten met externe veiligheidsrisico's. Bij de instructieregels over de activiteiten in deze en de volgende paragraaf is geen risicogerichte, maar een effectgerichte aanpak bepalend. Niet onder deze paragraaf valt de opslag gedurende korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer naar een vooraf bekende ontvanger. Deze activiteit is afzonderlijk geregeld in artikel 3.283, eerste lid, aanhef en onder j, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 5.21 (vuurwerk: afstanden) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

In beginsel moet de exploitant de afstand opgenomen in artikel 4.1040 van het Besluit activiteiten leefomgeving tot de begrenzing van de locatie waar de activiteit wordt verricht in acht nemen. Als dit niet mogelijk is, moet die afstand in acht worden genomen tot omliggende (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen. In dat geval informeert de exploitant het bevoegd gezag hierover. De afstand is pas relevant voor het omgevingsplan als de afstand aldus buiten de begrenzing van de activiteit valt. Zo niet, dan hoeft bij de vaststelling van het omgevingsplan ook niet onderzocht te worden of wordt voldaan aan de in de genoemde afstand.

Artikel 5.22 (vuurwerk: bepaling locatie voor afstanden) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt tot op welke locatie de in artikel 5.21 bedoelde afstand in acht genomen moeten worden. Regelt wordt tot op welke begrenzing bij gebouwen en locaties moet worden uitgegaan voor het in acht nemen van de afstand. Dit artikel is ook van toepassing op de afstanden voor een explosie-aandachtsgebied vuurwerk, bedoeld in artikel 5.23.
Vanwege het effectgerichte karakter van het beleid voor vuurwerk (en de hierna te noemen opslagen van munitie en ontplofbare stoffen) is bij het vaststellen van de afstanden uitgegaan van een zodanige veilige afstand dat dodelijke gevolgen bij een incident onder normale omstandigheden zijn uitgesloten. Dit impliceert dat deze afstand in beginsel niet alleen bescherming beoogt te bieden aan personen die zich in een gebouw bevinden, maar ook aan wie buiten een gebouw verblijven. Evenals bij de afstanden voor het plaatsgebonden risico van paragraaf 5.1.2.2 moeten de afstanden bij opslagen van vuurwerk en pyrotechnische artikelen in acht worden genomen zowel ten opzichte van de al aanwezige gebouwen of locaties, als ten opzichte van gebouwen of locaties die nog niet aanwezig zijn maar op grond van het geldende omgevingsplan mogen worden gerealiseerd.

Eerste lid

De hoofdregel is dat de aan te houden afstanden voor de activiteiten met vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik gelden tot de locatie voor het verblijf van personen buiten beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen. Dit houdt voor deze activiteit in dat de afstanden gelden vanaf de bewaarplaatsen en bufferbewaarplaatsen voor vuurwerk en pyrotechnische artikelen tot de begrenzing van de locatie waar personen buiten beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen kunnen verblijven. Wat betreft de afstandsbepaling voor beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties is in het eerste lid, aanhef en onder b, geregeld dat de afstanden gelden tot op de begrenzing van de locatie voor het verblijf van personen.

Tweede lid

De afstanden voor de activiteiten met vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik gelden tot 10 m van de locatie waar het bouwen van (beperkt) kwetsbare gebouwen is toegelaten, als die gebouwen op meer dan 10 m zijn gelegen vanaf de begrenzing. Dit is in het tweede lid opgenomen, net zoals op grond van het Vuurwerkbesluit gold. Op deze wijze wordt ook de directe omgeving van een beperkt, kwetsbaar of zeer kwetsbaar gebouw, zoals de tuin of ten minste een gedeelte daarvan, beschermd zonder dat hoeft te worden uitgegaan van de – mogelijk veel ruimere – begrenzing, bedoeld in het eerste lid onder a.

Artikel 5.23 (explosieaandachtsgebieden vuurwerk) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Voor de in artikel 5.20 bedoelde activiteiten met vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik gelden zogenoemde explosieaandachtsgebieden vuurwerk. Deze gebieden gelden vanaf de activiteit tot op een afstand bepaald in bijlage VIII. De afstanden zijn afhankelijk van het soort vuurwerk en pyrotechnische artikel en het kaliber. Binnen een explosieaandachtsgebied vuurwerk gelden de beperkingen van artikel 5.24. Deze afstanden waren opgenomen in hoofdstuk 4 van het Vuurwerkbesluit.

Artikel 5.24 (explosieaandachtsgebieden vuurwerk: beperkingen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In de explosieaandachtsgebieden vuurwerk zijn geen (beperkt) kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare locaties toegelaten. Voor explosieaandachtsgebieden vuurwerk wordt geen onderscheid gemaakt naar het type kwetsbaarheid.

Tweede lid

Beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare of kwetsbare locaties behorende bij activiteiten met vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik vallen niet onder de eisen van een explosieaandachtsgebied vuurwerk. In het Vuurwerkbesluit was dit niet expliciet geregeld. Ter harmonisatie wordt dit nu gelijkgetrokken met de activiteiten met externe veiligheidsrisico's (zie artikel 5.5).

Derde lid

Voor het bepalen van de locatie tot waar de afstand geldt, worden dezelfde regels toegepast als voor de afstanden voor vuurwerk die op grond van artikel 5.21 gelden.

Artikel 5.25 (explosieaandachtsgebieden vuurwerk: afwijking) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Volgens dit artikel kan een kleinere afstand worden aangehouden dan de voorgeschreven minimale afstanden die zijn opgenomen in bijlage VIII als de warmtebelasting voor het verblijf van personen maximaal 10 kW/m^2 is. Een kleinere afstand is ook mogelijk als de weerstand tegen branddoorslag en brandoverslag tussen een bewaarplaats of een bufferbewaarplaats en de toegelaten gebouwen minimaal 60 minuten is. Hiermee wordt de regeling uit artikel 4.2, vierde lid, van het Vuurwerkbesluit gecontinueerd. De kleinere afstanden zijn volgens het tweede lid alleen van toepassing als het gaat om het opslaan en bewerken van pyrotechnische artikelen voor theatergebruik (categorieën T1 of T2), zoals ingedeeld volgens de richtlijn pyrotechnische artikelen en bij het opslaan, herverpakken of bewerken van meer dan 10.000 kg vuurwerk dat volgens de richtlijn pyrotechnische artikelen onder de categorieën F1, F2 of F3 valt. In die gevallen kan een kleinere afstand worden aangehouden, omdat deze typen vuurwerk en pyrotechnische artikelen weinig gevaar kunnen veroorzaken of alleen door personen met specialistische kennis worden gebruikt. Bij de aangewezen categorieën F1 tot en met F3 gaat het om soorten vuurwerk die zeer weinig tot middelmatig gevaar opleveren. Hierbij is het hanteren van een kleinere afstand dan de afstanden die zijn opgenomen in bijlage VIII dan ook gerechtvaardigd.

§ 5.1.2.5 Veiligheid rond het maken, bewerken en opslaan van ontplofbare stoffen

Artikel 5.26 (toepassingsbereik ontplofbare stoffen voor civiel gebruik) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt het toepassingsbereik van de instructieregels voor het toelaten van de opslag van munitie en ontplofbare stoffen voor civiel gebruik. Buiten het toepassingsbereik valt de opslag gedurende korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer naar een vooraf bekende ontvanger. Deze activiteit is afzonderlijk geregeld in artikel 3.283, eerste lid, aanhef en onder k, van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor de opslag van vuurwerk geldt paragraaf 5.1.2.4 en voor opslag door de krijgsmacht gelden de artikelen 5.31 tot en met 5.34. Bij de instructieregels over de activiteiten in deze paragraaf is geen risicogerichte, maar een effectgerichte aanpak bepalend.

Artikel 5.27 (opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik: afstanden voor opslaan) [artikelen 2.24, eerste lid, en artikel 2.28, aanhef en onder c, Ow]

Tot beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties worden in een omgevingsplan de minimumafstanden die zijn opgenomen in paragraaf 4.102 van het Besluit activiteiten leefomgeving in acht genomen, als het hanteren van die afstanden die in de bedoelde paragraaf zijn opgenomen tot de begrenzing van de locatie niet mogelijk is. Het tweede lid verwijst naar de bepaling van de locatie tot waar de afstand geldt, bedoeld in artikel 5.7. Voor verdere toelichting wordt naar dat artikel verwezen.

Artikel 5.28 (civiele explosieaandachtsgebieden) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Civiele (en militaire) explosieaandachtsgebieden zijn gebieden die geen onderdeel uitmaken van de brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebieden als bedoeld in artikel 5.13 van dit besluit. Voor deze gebieden gelden eigen regels, zoals ook blijkt uit dit artikel en voor militaire explosieaandachtsgebieden uit artikel 5.33).

Onderdeel a bepaalt dat civiele explosieaandachtsgebieden A, B en C om opslagen van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik zijn gesitueerd. Bij deze activiteit valt te denken aan de opslag van ontplofbare stoffen die worden gebruikt voor het slopen van gebouwen en fundaties, het uitvoeren van seismisch onderzoek, het opslaan van munitie (voor bijvoorbeeld de politie of sportschieten) of de tijdelijke opslag van opgespoorde conventionele explosieven (bijvoorbeeld uit de Tweede Wereldoorlog).
De civiele explosieaandachtsgebieden zijn de locaties die worden begrensd door de afstanden opgenomen in bijlage IX. Rond iedere opslagplaats voor ontplofbare stoffen gelden de beperkingen van artikel 5.29. De grootte van de afstand is afhankelijk van de hoeveelheid ontplofbare stof die wordt opgeslagen en van eventuele effectbeperkende maatregelen die zijn getroffen.
Deze regeling voor opslagen van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik was geregeld in de Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik.
Volgens onderdeel b wordt voor drie locaties de begrenzing van de gebieden bij ministeriële regeling bepaald.

Artikel 5.29 (civiele explosieaandachtsgebieden: beperkingen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In het eerste lid zijn de gebouwen, locaties en activiteiten opgenomen die niet in een omgevingsplan op een locatie binnen civiele explosieaandachtsgebieden mogen worden toegelaten. Binnen het civiel explosieaandachtsgebied A moet de verblijftijd van personen zo kort mogelijk zijn. Bij een civiel explosieaandachtsgebied B is geen permanente of langdurige aanwezigheid van personen toegestaan. Voor het civiel explosieaandachtsgebied C geldt dat binnen dit gebied geen gebouwen mogen staan die slecht bestand zijn tegen overdruk. De inhoud van deze bepaling is een voortzetting van de Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik en de artikelen 2.6.6 en 2.6.7 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen of locaties mogen niet in een omgevingsplan worden toegelaten op een locatie binnen een civiel explosieaandachtsgebied A of B. Binnen een explosieaandachtsgebied A mag een omgevingsplan daarnaast geen transportroutes, zoals auto(snel)wegen, spoorwegen, drukbevaren vaarwegen en parkeerterreinen voor meer dan 10 motorvoertuigen toelaten. Dit geldt eveneens voor agrarische activiteiten, die een meer dan incidentele aanwezigheid van enkele personen vereisen. Een omgevingsplan mag op een locatie binnen een civiel explosieaandachtsgebied C geen gebouwen toelaten met een vlies- of gordijngevelconstructie of met grote glasoppervlakten, waarin zich als regel veel personen bevinden. Met vlies- en gordijngevels worden niet-dragende gevels (voorzetgevels) bedoeld, die zijn bevestigd aan een gebouw met een betonskelet van vloeren met kolommen.

Tweede lid

(Beperkt) kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare locaties die behoren tot de opslag vallen niet onder eisen van de civiele explosieaandachtsgebieden (zie verder de toelichting bij artikel 5.5 van dit besluit).

Derde lid

Voor de bepaling van de locatie van de beperkt kwetsbare, kwetsbare gebouwen en locaties en zeer

kwetsbare gebouwen is de regeling van de bepaling van de locatie van artikel 5.9 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.30 (civiele explosieaandachtsgebieden: eerbiedigende werking) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Het vastleggen van de criteria uit de Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik in algemeen verbindende voorschriften kan op bepaalde locaties ongewenste gevolgen hebben. Om die te voorkomen wordt eerbiedigende werking toegekend aan situaties die al bestonden bij de inwerkingtreding van deze bepaling. Dat geldt voor alle activiteiten en werken genoemd in artikel 5.29, eerste lid, voor zowel bouwwerken als infrastructuur. Voor een nadere toelichting op eerbiedigende werking wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het gelijksoortige artikel 5.36. Eerder toegelaten gebouwen en locaties worden niet geraakt door de regels voor de civiele explosieaandachtsgebieden, als wordt voldaan aan een voorwaarde. De voorwaarde regelt een minimale eis van een in acht te nemen grenswaarde voor het plaatsgebonden risico. Voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties is dat een grenswaarde van één op de miljoen per jaar. Voor beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare locaties geldt een grenswaarde van één op de honderdduizend per jaar. Deze eisen komen overeen met artikel 5.9, eerste lid, en artikel 5.11, tweede lid, van dit besluit.
Voor bestaande toegelaten infrastructuur geldt geen aanvullende voorwaarde.
Dit artikel komt overeen met het beleid voor bestaande situaties uit de Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik.

Artikel 5.31 (toepassingsbereik opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen en voorwerpen op militaire objecten) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt het toepassingsbereik van de instructieregel voor militaire explosieaandachtsgebieden. Niet onder deze regels valt de opslag gedurende korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer naar een vooraf bekende ontvanger.

Artikel 5.32 (militaire explosieaandachtsgebieden) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Voor het bepalen van de militaire explosieaandachtsgebieden A, B, C wordt gebruik gemaakt van de NAVO-richtlijn Allied Ammunition Storage and Transport Publication (AASTP). Bij ministeriële regeling is de actuele versie van deze richtlijn aangewezen (AASTP-1).
De AASTP stelt veiligheidsprincipes vast die als richtlijn gebruikt worden voor de inrichting van munitieopslagen en de opslag van ontplofbare stoffen en voorwerpen. Voor bestaande munitieopslagen zijn de militaire explosieaandachtsgebieden al op basis van de AASTP bepaald en genoemd in bijlage X. De geometrische begrenzingen van die locaties zijn vastgelegd in een ministeriële regeling. Voor explosieaandachtsgebied A geldt dat de afstand tot de munitieopslagplaats het kleinst is en explosieaandachtsgebied C het grootst.
Voor nieuwe munitieopslagen en vergroting van de bestaande opslagen worden de AASTP toegepast. Als een bestaande munitieopslag permanent wordt verkleind of opgeheven, zijn de beperkingen van artikel 5.33 van toepassing zolang de begrenzing niet is gewijzigd of de locatie niet langer wordt genoemd door wijziging van dit besluit.

Artikel 5.33 (militaire explosieaandachtsgebieden: beperkingen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Binnen militaire explosieaandachtsgebieden gelden dezelfde beperkingen als voor de civiele explosieaandachtsgebieden, geregeld in artikel 5.29. Voor de gebouwen, locaties en activiteiten die niet in een omgevingsplan binnen de militaire explosieaandachtsgebieden mogen worden toegelaten, wordt verwezen naar artikel 5.29. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel 5.21. Deze regeling voor militaire munitieopslagen was opgenomen in afdeling 2.6.1 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Tweede lid

(Beperkt) kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare locaties die behoren tot de opslag vallen niet onder eisen van de civiele explosieaandachtsgebieden (zie verder de toelichting bij artikel 5.5 van dit besluit).

Derde lid

Voor de bepaling van de locatie van de beperkt kwetsbare, kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen is de regeling van de bepaling van de locatie van artikel 5.9 van overeenkomstige toepassing.

Artikel 5.34 (militaire explosieaandachtsgebieden: eerbiedigende werking) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel kent eerbiedigende werking toe aan de instructieregel over omgevingsplannen in artikel 5.33, eerste lid. Praktisch betekent dit artikel dat alleen nieuw voorgenomen ontwikkelingen onder de werking van de betreffende instructieregel vallen en bestaande situaties worden gerespecteerd. Voor bestaande gebouwen en locaties in de militaire explosieaandachtsgebieden geldt dus een uitzondering. Voor een nadere toelichting op eerbiedigende werking wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het gelijksoortige artikel 5.36. Voor deze gebouwen en locaties geldt wel een aanvullende eis. Hiervoor geldt een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van ten hoogste één op de honderdduizend per jaar. Deze grenswaarde komt overeen met die in artikel 5.10, eerste lid en artikel 5.11, tweede lid. Deze regeling komt overeen met artikel 5.13b, tiende lid, van het Besluit ruimtelijke ordening.

§ 5.1.2.6 Veiligheid rond luchthavens

Het voornemen bestaat om deze paragraaf in te vullen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

§ 5.1.2.7 Veiligheid van infrastructuur rond Seveso-inrichtingen

Artikel 5.35 (infrastructuur rond Seveso-inrichtingen) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel is de implementatie van artikel 13, tweede lid, aanhef en onder a, van de Seveso-richtlijn. De gemeenteraad dient in zijn beleid, voor zover mogelijk, voldoende afstand te laten bestaan tussen enerzijds een Seveso-inrichting en anderzijds grote transportroutes, namelijk een autoweg, autosnelweg of een hoofdspoorweg. Het genoemde artikel van de Seveso-richtlijn regelt ook het waarborgen van voldoende afstanden tussen Seveso-inrichtingen en woongebieden, door het publiek bezochte gebouwen en gebieden en recreatiegebieden. Dit is al in paragraaf 5.1.2.2 geregeld. Dit artikel komt overeen met de artikelen 4, achtste lid en 5, zevende lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. Zie verder paragraaf 2.3.2.3 van het algemeen deel van deze toelichting over het type instructieregel 'betrekken bij'.

§ 5.1.3 Beschermen van de waterbelangen

§ 5.1.3.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.36 (eerbiedigende werking) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel kent eerbiedigende werking toe aan de instructieregels over omgevingsplannen in de paragrafen 5.1.3.3, 5.1.3.4, 5.1.3.5 en 5.1.3.6. Praktisch betekent dit dat alleen nieuw voorgenomen ontwikkelingen onder de werking van de betreffende instructieregels vallen en bestaande situaties worden gerespecteerd. Met dit artikel worden planschade en bestuurlijke lasten als gevolg van gedwongen wijzigingen van het omgevingsplan beperkt.

De eerbiedigende werking leidt ertoe dat activiteiten die op grond van een omgevingsplan al zijn toegelaten, niet onder de werking van de betreffende instructieregels vallen. Een omgevingsplan kan deze bestaande activiteiten blijven toelaten, ook als de betreffende instructieregel anders bepaalt. Het omgevingsplan hoeft dan niet te worden aangepast. Dit geldt ook als toegedeelde functies of de toegelaten bouw- of gebruiksmogelijkheden feitelijk nog niet zijn gerealiseerd en activiteiten nog niet daadwerkelijk worden verricht.

De eerbiedigende werking in dit artikel geldt alleen voor activiteiten die rechtmatig worden verricht op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit die regels in het omgevingsplan als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet betreft. Activiteiten die in strijd zijn met het geldende omgevingsplan en waarvoor geen omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is verleend – en die dus illegaal worden verricht – zijn uitgesloten van de eerbiedigende werking. Een illegaal aanwezige activiteit kan niet alsnog met een wijziging van het omgevingsplan worden toegelaten, als een instructieregel de activiteit op die locatie niet toelaat. Voor de beoordeling in het kader van dit artikel of een activiteit rechtmatigheid aanwezig is, is niet relevant of een vergunning

voor bijvoorbeeld een bouwactiviteit is verleend, of dat voldaan is aan de algemene regels over milieubelastende activiteiten. Vanzelfsprekend dient daaraan ook te worden voldaan, maar voor de toepassing van dit artikel is het niet relevant.

Het omgevingsplan en de hier bedoelde omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit omvatten op grond van het in het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen overgangsrecht die besluiten die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijk zijn geworden en die in het overgangsrecht worden aangemerkt als (onderdeel van) het omgevingsplan of die worden aangemerkt als omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Dat betekent dat activiteiten die op grond van deze besluiten rechtmatig aanwezig zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van deze bepaling, onder de eerbiedigende werking vallen.

Gemeenten behouden de vrijheid om – binnen de kaders van de instructieregels – het omgevingsplan te wijzigen. Eerbiedigende werking heeft niet tot gevolg dat bestaande rechtmatige activiteiten altijd moeten worden geëerbiedigd en mogen worden voortgezet. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. In de uiterwaarden van één van de grote rivieren bevindt zich een bedrijf met diverse gebouwen. Het bedrijf en de daartoe behorende gebouwen beperken het bergend vermogen van het rivierbed. Dit kan op grond van de instructieregels in paragraaf 5.1.3.5 in het omgevingsplan in beginsel niet worden toegelaten. Omdat artikel 5.36 aan de betreffende instructieregels eerbiedigende werking verbindt, hoeft de gemeenteraad de functie ‘bedrijvigheid’ in het omgevingsplan echter niet te schrappen. De bestaande activiteiten mogen immers worden voortgezet. Als de gemeenteraad echter van oordeel is dat het bedrijf niet meer past binnen de gemeentelijke visie op het gebied, dan kan de gemeenteraad de functie op die locatie alsnog wijzigen. De eerbiedigende werking uit dit artikel staat daaraan niet in de weg.

Voor zover omgevingsverordeningen een toedeling van functies aan locaties of met het oog daarop gestelde regels bevatten, is op grond van artikel 7.1 afdeling 5.1 op die omgevingsverordening van overeenkomstige toepassing. De instructieregels die eerbiedigende werking hebben, dwingen dus evenmin tot wijziging van die regels in de omgevingsverordening.

§ 5.1.3.2 Weging van het waterbelang

Artikel 5.37 (weging van het waterbelang) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling regelt de weging van het waterbelang in een omgevingsplan.

Eerste lid

In een omgevingsplan moet rekening worden gehouden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Omdat op het eerste lid van dit artikel al uitgebreid is ingegaan in paragraaf 8.1.7.2 van het algemeen deel van deze toelichting, wordt hier verder naar die paragraaf verwezen.

Tweede lid

Het tweede lid is bedoeld om de verhouding te verduidelijken tussen dit artikel en de andere instructieregels in paragraaf 5.1.3 over onderdelen van watersystemen, zoals de grote rivieren of het IJsselmeergebied. De verschillende instructieregels in paragraaf 5.1.3 zijn nevengeschikt. Dit betekent dat wanneer een omgevingsplan de toedeling van functies aan locaties regelt in een gebied waar ook specifieke regels over een watersysteem van toepassing zijn, aan alle instructieregels moet worden voldaan.

§ 5.1.3.3 Primaire waterkeringen

Artikel 5.38 (geen belemmeringen voor primaire waterkeringen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste en tweede lid

Het eerste lid verzekert dat de gemeenteraad bij het vaststellen van een omgevingsplan de primaire waterkering in aanmerking neemt en zich bewust is van de beperkingen die deze met zich brengt voor de activiteiten die kunnen plaatsvinden. Zo wordt bereikt dat het omgevingsplan op de plek van een primaire waterkering geen activiteiten toelaat die feitelijk niet realiseerbaar zijn omdat de beheerder van de primaire waterkering die activiteit verbiedt.

Dit geldt op grond van het tweede lid ook voor een aan de primaire waterkering grenzende zone waar ter bescherming van de primaire waterkering beperkingen gelden voor activiteiten die gevolgen

kunnen hebben voor de primaire waterkering. De instructieregel verplicht de gemeenteraad niet om de functie 'primaire waterkering' in het omgevingsplan op te nemen. Vanzelfsprekend kan een gemeente op eigen initiatief besluiten dat wel te doen, om zo duidelijkheid te bieden aan initiatiefnemers in dat gebied.

De locatie waar de instructieregel van toepassing is, wordt begrensd door de ligging van de primaire waterkering en het daaraan grenzende gebied waar de waterbeheerder regels heeft gesteld ter bescherming van de primaire waterkering. Dit gebied betreft de voormalige beschermingszone, bedoeld in artikel 5.1 van de Waterwet. Voor primaire waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk wordt dit gebied in de wet aangeduid als beperkingengebied. De ligging van het beperkingengebied – dat op grond van artikel 2.21, vierde lid, van de wet voor primaire waterkeringen van het Rijk in beginsel eveneens de gehele primaire waterkering omvat – wordt vastgelegd bij ministeriële regeling. Waterschappen en, in voorkomend geval, provincies nemen de begrenzingen van primaire waterkeringen en een eventueel beperkingengebied in beginsel op in de waterschapsverordening respectievelijk omgevingsverordening. De gemeenteraad dient deze regelgeving te raadplegen om te bepalen op welke locatie de instructieregel van toepassing is. Bij twijfel of een activiteit de instandhouding, het onderhoud of de versterking van de primaire waterkering kan belemmeren, ligt het in de rede dat de waterbeheerder wordt geraadpleegd.

Derde lid

Voor zandige primaire waterkeringen die zijn gelegen binnen het kustfundament, bedoeld in artikel 5.39, geeft het derde lid in aanvulling op de voorwaarden van het eerste lid de voorwaarde dat bij het toelaten van activiteiten in het omgevingsplan wordt gewaarborgd dat het zandvolume duurzaam behouden blijft. Dit is een omzetting van artikel 2.3.4, onder a, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Het behoud van het zandvolume binnen de primaire waterkering en het beperkingengebied – en feitelijk binnen het gehele kustfundament – vormt de basis voor de duurzame bescherming tegen overstromingen. Een aantasting van het zandvolume leidt (soms pas op lange termijn) tot aantasting van de primaire waterkering.

§ 5.1.3.4 Kust

Artikel 5.39 (aanwijzing kustfundament) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Het kustfundament is een vast begrip ter aanduiding van het gebied dat van belang is voor de bescherming van het laaggelegen deel van Nederland tegen overstroming.[266] Het kustfundament omvat het geheel van zee, strand, zeedijken, dammen en het duingebied dat van belang is als drager van functies in het kustgebied. Het Nederlandse kustfundament begint aan de zuidkant bij de grens in de Noordzee tussen Nederland en België en loopt tot de grens tussen Nederland en Duitsland aan de noordoostkant. In zeewaartse richting wordt het kustfundament begrensd door de doorgaande NAP –20m lijn (20 meter onder Normaal Amsterdams Peil). Voor het toepassingsbereik van de instructieregels van paragraaf 5.1.3.4 is deze grens echter niet relevant, omdat deze zich buiten het gemeentelijk en provinciaal ingedeeld gebied bevindt. Voor het gebied verder zeewaarts dan het gemeentelijk en provinciaal gebied worden geen omgevingsplannen vastgesteld. Aan de landzijde omvat het kustfundament alle duingebieden en alle op het kustfundament gelegen harde zeeweringen. De landwaartse grens van het kustfundament valt bij smalle duinen en dijken samen met de grens van de waterkering, uitgebreid met de ruimtereservering voor tweehonderd jaar zeespiegelstijging. Daar waar de duinen breder zijn, omvat het kustfundament het gehele duingebied tot aan de binnenduinrand. De ligging van het kustfundament is weergegeven op de kaarten in bijlage XI. Daarmee is ook de geometrische begrenzing van het kustfundament vastgelegd.

Artikel 5.40 (bouwen binnen het kustfundament) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt in hoeverre omgevingsplannen die betrekking hebben op gebieden die behoren tot het kustfundament bouwactiviteiten kunnen toelaten. De regels zijn een beleidsneutrale omzetting van de instructieregels over het kustfundament uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Eerste en tweede lid

Bij het toelaten van bouwactiviteiten binnen het kustfundament wordt onderscheid gemaakt tussen het stedelijk gebied en het niet-stedelijk gebied. De grens van het stedelijke gebied ligt daar waar de bebouwing feitelijk nagenoeg ophoudt. Stedelijk groen aan de rand van het bebouwd gebied wordt

[266] Het begrip is geïntroduceerd in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (Kamerstukken II 2001/02, 27 578, nr. 5).

niet tot het stedelijk gebied gerekend, om te voorkomen dat een eventuele transformatie van stedelijk groen naar stedelijke bebouwing alsnog tot een uitbreiding van bebouwd gebied binnen het kustfundament leidt.

In gebieden buiten stedelijk gebied geldt een 'nee, tenzij' principe: een omgevingsplan kan geen bouwactiviteiten toelaten, tenzij sprake is van een van de uitzonderingen in het tweede lid. Die uitzonderingen betreffen bouwwerken voor tijdelijke of seizoensgebonden activiteiten (onder a), de herbouw of verbouw van bestaande bouwwerken waarbij een eenmalige uitbreiding van het grondoppervlak van ten hoogste tien procent is toegestaan, gerekend vanaf 30 december 2011 (onder b), en bouwwerken voor het openbaar belang die niet op een locatie buiten het kustfundament kunnen worden geplaatst (onder c). Als bouwwerken van openbaar belang worden in ieder geval aangemerkt bouwwerken voor de opsporing, winning, opslag en het transport van olie, gas, en water, voor het transport van elektriciteit en de kleinschalige opwekking van elektriciteit door windturbines, en bouwwerken voor waterbeheer en natuurbeheer. Daarnaast geldt een uitzondering voor bouwwerken die bijdragen aan de versterking van het zandige deel van het kustfundament (onder d).

Voor omgevingsplannen die betrekking hebben op stedelijk gebied gelden op grond van dit artikel geen beperkingen voor bouwactiviteiten. Wel kunnen voor het stedelijk gebied beperkingen gelden voor het bouwen op of nabij een primaire waterkering. Hiervoor zijn instructieregels opgenomen in artikel 5.38 van dit besluit.

Derde lid

Het derde lid bepaalt dat voor de Friese Waddeneilanden bij omgevingsverordening andere instructieregels kunnen worden gesteld voor het toelaten van bouwactiviteiten in gebieden die tot het kustfundament horen. Deze uitzondering is gebaseerd op afspraken met de provincie Friesland. Voor de Friese Waddeneilanden is er behoefte aan meer flexibiliteit voor het toelaten van bouwactiviteiten voor recreatieve ontwikkelingen, omdat het 'nee, tenzij' principe er anders toe zou kunnen leiden dat de eilanden voor een groot deel 'op slot' gaan. Provinciale staten van Fryslân kunnen daarom afwijkende regels stellen. Het is daarbij niet de bedoeling om grootschalige ontwikkelingen toe te laten. Bij het stellen van afwijkende regels moeten de instructieregels in de paragrafen 5.1.5.2 en 5.1.5.3 over respectievelijk de kust en de Waddenzee en het waddengebied (de instructieregels over de Waddenzee en het waddengebied zullen worden opgenomen in het Invoeringsbesluit Omgevingswet) in acht genomen worden.

§ 5.1.3.5 Grote rivieren

Artikel 5.41 (aanwijzing rivierbed grote rivieren) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Paragraaf 5.1.3.5 bevat instructieregels voor omgevingsplannen die betrekking hebben op het rivierbed van de grote rivieren. De grote rivieren zijn de rivieren die op de kaart in bijlage XII zijn weergegeven. Het gaat om de rivieren Maas, Bovenrijn, Waal, Pannerdensch Kanaal, Nederrijn, Lek, Bovenmerwede, Benedenmerwede en Lek stroomafwaarts van Schoonhoven en de wateren stroomafwaarts van Werkendam, Spui, Dordtse Kil, Afgedamde Maas, Oude Maas, Noord, Nieuwe Merwede, Amer, Bergsche Maas, Hollandsch Diep, Nieuwe Maas/Nieuwe Waterweg, Hollandse IJssel, Haringvliet, IJssel, Zwarte Water, Zwolsche Diep en Zwarte Meer. Deze rivieren en wateren zijn in beheer bij het Rijk. Het rivierbed van de grote rivieren is – in geval van de aanwezigheid van een waterkering het bedijkte gebied tussen de buitenkruinlijn van de primaire waterkeringen ter weerszijden van de rivier, of – wanneer een waterkering ontbreekt – het gebied binnen een vastgestelde lijn van hoogwaterkerende gronden. Er zijn enkele gebieden die feitelijk wel deel uitmaken van het rivierbed van de grote rivieren, maar die vanuit rivierkundig oogpunt minder van belang worden geacht. Deze gebieden worden niet begrensd als onderdeel van het rivierbed, bedoeld in deze paragraaf. De instructieregels van paragraaf 5.1.3.5 zijn hier niet op van toepassing. De exacte ligging van het rivierbed van de grote rivieren wordt op kaarten bij ministeriële regeling vastgelegd.

In het tweede en derde lid is een onderscheid gemaakt tussen het stroomvoerend en het bergend deel van het rivierbed. Er bestaan geen algemene criteria aan de hand waarvan voor het gehele rivierengebied eenduidig kan worden omschreven wanneer het rivierbed stroomvoerend of bergend is. Bovendien is het onderscheid tussen het stroomvoerend en bergend deel van het rivierbed dynamisch en kan dit afhankelijk van de (rivierkundige) omstandigheden variëren. Het onderscheid tussen het stroomvoerend en het bergend deel van het rivierbed is daarom gebaseerd op kwalitatieve maatstaven. De geometrische begrenzing van die gebieden wordt bij ministeriële regeling vastgelegd.

Artikel 5.42 (aanwijzing reserveringsgebieden grote rivieren) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling regelt voor de Rijntakken en de Maas welke locaties de reserveringsgebieden voor de lange termijn zijn. Reserveringsgebieden voor de lange termijn voor de grote rivieren zijn binnendijkse gebieden waar in de toekomst rivierverruimende maatregelen kunnen worden getroffen om grotere rivierafvoeren op te vangen. In dit artikel is voor deze gebieden een ruimtelijke reservering gemaakt, door deze te benoemen en als reserveringsgebieden aan te wijzen. De exacte ligging van de reserveringsgebieden wordt bij ministeriële regeling op kaarten vastgelegd.

Artikel 5.43 (algemene criteria toelaten activiteiten) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De ruimte in het rivierbed is schaars en primair bedoeld voor de veilige afvoer en berging van rivierwater. Deze ruimte kan daarom alleen selectief worden gebruikt voor andere functies. Dit artikel geeft daarom drie algemene rivierkundige voorwaarden, die van toepassing zijn op het toelaten van activiteiten in een rivierbed in een omgevingsplan, ongeacht de omvang van die activiteiten. De voorwaarden zijn afgeleid van de zorgplicht die op grond van artikel 6.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving geldt voor degene die activiteiten in het beperkingengebied van de grote rivieren verricht. Om te zorgen dat de gemeenteraad al bij de toedeling van functies aan locaties rekening houdt met het belang van een veilige afvoer en berging van rivierwater, dient met deze voorwaarden ook bij de vaststelling van een omgevingsplan rekening te worden gehouden. Zo kan worden voorkomen dat een gemeente een functie aan het rivierbed toekent en daarbij activiteiten toelaat, terwijl voor het uitvoeren van de activiteiten op die locatie op voorhand van de waterbeheerder geen omgevingsvergunning voor een beperkingengebiedactiviteit kan worden verkregen.
Deze bepaling is een nadere concretisering van artikel 5.37, dat gemeenten verplicht om in een omgevingsplan rekening te houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. Om de gevolgen van het omgevingsplan voor de veilige afvoer en berging van het rivierwater goed te kunnen duiden, dient de gemeenteraad bij de totstandkoming van het omgevingsplan de opvattingen van de waterbeheerder te betrekken.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid gelden de voorwaarden uit het eerste lid niet voor activiteiten die onderdeel uitmaken van de lijst van maatregelen in de bijlage bij de planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier en waarvan de uitvoering wordt gefinancierd door het Rijk. Het gaat hier om maatregelen die door gemeenten zijn 'aangehaakt' aan de lijst van maatregelen bij de planologische kernbeslissing. Deze maatregelen moeten aan de in de planologische kernbeslissing genoemde voorwaarden voldoen. De voorwaarde van financiering door het Rijk brengt dit tot uitdrukking.

Artikel 5.44 (kleine, tijdelijke en noodzakelijke activiteiten rivierbed) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel noemt enkele kleinschalige, tijdelijke of voor het rivierbed noodzakelijke activiteiten die een omgevingsplan in ieder geval in het rivierbed kan toelaten. Bij het toelaten van die activiteiten dient de gemeenteraad wel de voorwaarden uit artikel 5.43 in acht te nemen.

Artikel 5.45 (activiteiten bergend deel rivierbed) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In het bergend deel van het rivierbed kan een omgevingsplan naast de activiteiten, bedoeld in artikel 5.44, ook andere activiteiten toelaten, mits een afname van het bergend vermogen van de rivier als gevolg van het ruimtebeslag van die activiteiten wordt gecompenseerd. De compenserende maatregelen worden op grond van het tweede lid van dit artikel opgenomen in het omgevingsplan. Dat houdt in dat wanneer de gemeenteraad een activiteit in het bergend deel van het rivierbed wil toelaten door een wijziging van het omgevingsplan, bij diezelfde wijziging ook in het omgevingsplan wordt gewaarborgd dat de compenserende maatregel wordt getroffen. Dat kan bijvoorbeeld door in het omgevingsplan op te nemen dat de activiteit alleen mag worden uitgevoerd, als de bijbehorende compenserende maatregel is getroffen.

Artikel 5.46 (activiteiten stroomvoerend deel rivierbed) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Deze bepaling ziet op activiteiten die in beginsel niet buiten het rivierbed gelokaliseerd kunnen worden en die daarom – onder voorwaarden – in het stroomvoerend deel van het rivierbed kunnen worden toegelaten. Als zich als gevolg van die activiteiten een waterstandverhoging van de rivier voordoet, dient deze te worden gecompenseerd. Niet alle hier genoemde activiteiten hoeven overigens de ruimte voor de rivier te verminderen en tot een verhoging van de waterstand te leiden als deze plaatsvinden in het stroomvoerend deel van het rivierbed. Het afdekken van een archeologische vondst in het rivierbed, zoals een scheepswrak, zal bijvoorbeeld in de regel niet tot een waterstandverhoging van enige omvang leiden. Soms kunnen activiteiten zo worden uitgevoerd dat deze de ruimte voor de rivier niet verminderen. Of activiteiten leiden tot een verhoging van de waterstand moet worden beoordeeld in samenspraak met de waterbeheerder.

Bij onderdeel a gaat het onder meer om constructies om de vaargeul in stand te houden, zoals kribben of leidammen, maar ook om bruggen, sluizen en waterkeringen. Bij onderdeel b kan gedacht worden aan scheepvaartmarkeringen en golfreducerende constructies bij ligplaatsen. Bij onderdeel d wordt met een overslagbedrijf bedoeld een bedrijf dat als hoofdactiviteit heeft het overzetten van goederen uit een schip op een ander vervoermiddel of omgekeerd. Overslagfaciliteiten zijn toegestaan als deze specifiek zijn bedoeld voor de overslag van water naar land of vice versa. In onderdeel e is een uitzondering opgenomen voor (scheeps)werven voor de (ver)bouw van schepen voor de beroepsvaart of voor de recreatievaart. De reden hiervoor is de gebondenheid van deze werven aan de aanwezigheid van rivierwater.

Op grond van onderdeel f zijn de aanleg en het beheer van natuur toegelaten. Onder het beheer van natuur worden ook maatregelen voor de inrichting van natuurgebieden verstaan, zoals de aanleg van vogelkijkhutten en wandelpaden.

In onderdeel g wordt alleen de uitbreiding of wijziging van een bestaande steenfabriek toegelaten. De vestiging van een nieuwe steenfabriek kan niet worden toegelaten. In onderdeel h gaat het in ieder geval om nieuwe voorzieningen die verbonden zijn met de recreatie(toer)vaart, zoals jachthavens, losse aanlegplaatsen, bootreparatie- en servicebedrijven en bunkerstations. Voor overige waterrecreatieve activiteiten geldt dat alleen (delen van) voorzieningen die direct verbonden zijn aan de waterrecreatie of die als gevolg van wettelijk voorgeschreven eisen en verplichtingen als onlosmakelijk met de waterrecreatie in het rivierbed worden beschouwd, kunnen worden toegelaten.

Bij onderdeel j dient sprake te zijn van een voorziening met een openbaar belang dat naar aard en omvang voldoende zwaarwegend is om het toelaten van die voorziening in het stroomvoerend deel van het rivierbed te rechtvaardigen. Bij zuiver individuele belangen is geen sprake van een ‘groot openbaar belang’.

De uitzondering in onderdeel k is opgenomen omdat bestaande grondgebonden agrarische bedrijven in het rivierbed vaak nauw verbonden zijn met het rivierbed, in het bijzonder wanneer er ook beheer van buitendijkse gronden wordt uitgevoerd. Die bedrijven voldoen over het algemeen niet aan het vereiste van groot openbaar belang, maar omwille van landschappelijke, cultuurhistorische of ecologische belangen kan het wel wenselijk zijn deze agrarische bedrijven ontwikkelingsruimte te bieden. Voorwaarde daarbij is wel dat er aan de behoefte van die bedrijven aantoonbaar zwaarwegende bedrijfseconomische overwegingen ten grondslag liggen en de activiteit redelijkerwijs niet buiten het rivierbed kan worden verricht.

Onderdeel l houdt verband met het voorkomen van leegstand. Om leegstand van bestaande gebouwen te voorkomen, is hergebruik van bestaande bebouwing toegestaan.

In onderdeel m gaat het om activiteiten die zien op het behoud van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten in het rivierbed, zoals cultuurhistorisch waardevolle scheepswrakken. Op grond van artikel 5.126 van dit besluit dienen gemeenten in het omgevingsplan rekening te houden met het behoud van bekende of aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. De gemeenteraad kan hiertoe regels stellen in het omgevingsplan, zoals een plicht om onderzoek te doen naar de archeologische waarde van een locatie bij het uitvoeren van activiteiten die tot bodemverstoring leiden. Onderdeel m maakt duidelijk dat die activiteiten voor het behoud van cultureel erfgoed ook in het rivierbed zijn toegelaten.

Onderdeel n betreft activiteiten die meer ruimte voor de rivier opleveren doordat deze de afvoer- of bergingscapaciteit van de rivier vergroten of die per saldo – dat wil zeggen in samenhang met een

rivierverruimende maatregel – meer ruimte voor de rivier opleveren op een rivierkundig bezien aanvaardbare locatie. Het is van belang om daarbij tijdig de opvattingen van de waterbeheerder te betrekken.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid moeten de compenserende of rivierverruimende maatregelen in het omgevingsplan worden opgenomen. Dat houdt in dat wanneer de gemeenteraad een activiteit in het bergend deel van het rivierbed wil toelaten door een wijziging van het omgevingsplan, bij diezelfde wijziging ook in het omgevingsplan wordt gewaarborgd dat de compenserende maatregel wordt getroffen.

Artikel 5.47 (geen grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

De reserveringsgebieden voor de Rijntakken en voor de Maas zijn noodzakelijk omdat hier op korte of naar verwachting lange termijn rivierverruimende maatregelen nodig zijn. Deze reserveringsgebieden dienen daarom te worden gevrijwaard van grootschalige of kapitaalintensieve ontwikkelingen die het treffen van toekomstige rivierverruimende maatregelen kunnen belemmeren. Dergelijke ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de (verhaalbare) schade toeneemt als de rivierverruimende maatregel wordt uitgevoerd en maken de rivierverruimende maatregelen fors duurder als het gebied op termijn moet worden afgekocht of onteigend. Ontwikkelingen die van tijdelijke aard zijn, zullen over het algemeen geen belemmering vormen voor de uitvoering van de rivierverruimende maatregel op de lange termijn en kunnen daarom over het algemeen wel worden toegestaan. Ook kan een omgevingsplan in een reserveringsgebied kleinschalige ontwikkelingen toelaten.
De in dit artikel aangewezen reserveringsgebieden waren ook al in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening als reserveringsgebied aangewezen. Ontwikkelingen die op het moment van de aanwijzing van het reserveringsgebied al in uitvoering waren of waren toegestaan op grond van een toenmalig bestemmingsplan, beheersverordening of omgevingsvergunning waarmee van het bestemmingsplan kan worden afgeweken, kunnen op grond van artikel 5.36 gewoon worden uitgevoerd.

§ 5.1.3.6 IJsselmeergebied

Artikel 5.48 (aanwijzing IJsselmeergebied) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet)

Dit artikel wijst de locatie van het IJsselmeergebied aan. Het IJsselmeergebied bestaat uit het IJsselmeer en de daarmee verbonden wateren, genoemd in artikel 3.12, onder e. De geometrische begrenzing van het IJsselmeergebied wordt bij ministeriële regeling vastgelegd.

Artikel 5.49 (beperkingen landaanwinning en bouwwerken) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het IJsselmeergebied heeft een functie als zoetwaterbuffer en is van groot belang voor de afvoer van overtollig water naar de Waddenzee. Omdat landaanwinning en (buitendijkse) bebouwing het waterbergend vermogen van het IJsselmeergebied verminderen, kan dit slechts in beperkte mate worden toegestaan. Deze instructieregel bepaalt daarom dat in een omgevingsplan, voor zover dat betrekking heeft op het IJsselmeergebied, geen landaanwinning en bouwactiviteiten worden toegelaten. In het tweede en derde lid zijn hierop enkele uitzonderingen gemaakt.

Tweede lid

Deze bepaling geeft in de eerste plaats een uitzondering voor landaanwinning en bouwactiviteiten voor ontwikkelingen die zijn gericht op overstroombare natuur en daarvoor benodigde beschermende constructies of waterstaatkundige elementen. Bij dat laatste kan gedacht worden aan strek- of luwtedammen die de kracht van de golfslag opvangen of verminderen. Zonder die beschermende constructies bestaat het gevaar dat de overstroombare natuur wegspoelt. Dergelijke ontwikkelingen leiden niet tot een significante beperking van het waterbergend vermogen van het IJsselmeer en zijn daarom toegestaan.

In de tweede plaats geeft dit lid een uitzondering voor maatregelen in het kader van dijk- of kustversterking. Deze maatregelen kunnen nodig zijn om te voldoen aan de eisen voor waterveiligheid. Om aan de herijkte doelstellingen voor waterveiligheid te voldoen – zoals beschreven in het Deltaprogramma 2015 en de Tussentijdse wijziging van het Nationaal Waterplan 2009–2015 en bevestigd in het

Nationaal Waterplan 2016–2021 – spelen nu en in de toekomst in het IJsselmeergebied meerdere dijk- of kustversterkingsprojecten, met mogelijk buitendijks ruimtebeslag. Het kan hierbij gaan om klassieke vormen van dijk- of kustversterking, waarbij maatregelen aan de orde zijn die zijn opgenomen in het Hoogwaterbeschermingsprogramma en die in dat kader worden uitgevoerd en gefinancierd. In toenemende mate wordt hierbij gekozen voor oplossingen waarbij waterbouwkundige ingrepen samengaan met nieuwe kansen voor de natuur ('building-with-nature'). Dit biedt mogelijkheden om in het IJsselmeergebied vanuit waterveiligheidsopgaven aan te sluiten bij de natuurdoelstellingen uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en waar mogelijk ook synergie te generen met maatregelen in het kader van Natura 2000 en de kaderrichtlijn water. Building-with-nature-projecten kunnen een relatief groter ruimtebeslag vergen dan de klassieke vormen van dijk- of kustversterking, waarbij het in bepaalde gevallen ook kan gaan om niet-overstroombare natuur. Dit neemt niet weg dat het buitendijkse ruimtebeslag direct gerelateerd moet zijn aan het voldoen aan de eisen voor waterveiligheid. Gelet op de belangen die met die maatregelen zijn gediend, waaronder het belang van de waterveiligheid, zijn die maatregelen op grond van dit artikel toegestaan.

Ten derde bepaalt dit lid dat het verbod op landaanwinning en bouwactiviteiten niet van toepassing is op projecten van nationaal belang voor windenergie. Het kabinet heeft in de Structuurvisie Windenergie op Land gebieden aangewezen die geschikt zijn voor zeer grootschalige windturbineparken. Daarbij zijn ook locaties in het IJsselmeergebied aangewezen.

Plannen die geen directe relatie hebben met een van de voornoemde ontwikkelingen – waaronder de zelfstandige aanleg van eilanden in het kader van natuurontwikkeling – vallen niet onder de uitzonderingen in dit lid en zijn alleen toegestaan met inachtneming van het bepaalde in het derde lid.

Derde lid

Deze bepaling biedt gemeenten enkele ontwikkelmogelijkheden die ook al in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening waren opgenomen. De reden voor het handhaven van deze ontwikkelmogelijkheden, is dat deze in de praktijk nog niet volledig benut hoeven zijn. Met het derde lid, onder a tot en met c, is aan de gemeenten Amsterdam, Almere en Lelystad de mogelijkheid geboden om in het omgevingsplan landaanwinning en buitendijkse bebouwing toe te laten met een oppervlakte van respectievelijk 350 hectare, 700 hectare en 150 hectare voor enkele specifiek bij naam genoemde projecten. In onderdeel d is 35 hectare ruimte geboden voor het project Waterfront Harderwijk van de gemeente Harderwijk. In onderdeel e aan de gemeente Fryske Marren de mogelijkheid geboden voor de aanleg van maximaal 7 hectare voor een tijdelijk werkeiland voor de winning van beton- en metselzand en kan 10 hectare worden benut voor ontwikkeling van natuur of voor andere functies, als daarbij wordt aangesloten op bestaande bebouwing. Deze 10 hectare is een samenvoeging van de 5 hectare die voorheen was geboden aan de gemeenten Gaasterlân Sleat en Lemsterland, die (naast andere voormalige gemeenten) zijn opgegaan in de gemeente Fryske Marren. Ook aan de gemeenten Edam-Volendam en Gooise Meren is 10 hectare geboden voor ontwikkeling van natuur of andere functies dan het ontwikkelen van natuur, als daarbij wordt aangesloten op bestaande bebouwing. Tot slot bepaalt onderdeel g voor alle andere gemeenten in het gebied dat maximaal 5 hectare benut mag worden voor ontwikkeling van natuur of voor andere functies dan het ontwikkelen van natuur, als die aansluiten op bestaande bebouwing.

Vierde lid

Deze bepaling regelt dat het aantal hectare voor alle in het derde lid genoemde ontwikkelmogelijkheden wordt berekend ten opzichte van de toegestane mogelijkheden op grond van het op 22 december 2009 geldende bestemmingsplan. Daarbij moet worden uitgegaan van de op die datum geldende gemeentelijke indeling. Voor gemeenten die na die datum zijn ingesteld, moet worden uitgegaan van het op 22 december 2009 geldende bestemmingsplan voor de gronden die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit artikel tot de gemeente behoren.

§ 5.1.4 Beschermen van de gezondheid en van het milieu

§ 5.1.4.1 Kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 5.50 (luchtkwaliteit wegtunnels, auto(snel)wegen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Voor het omgevingsplan geldt niet dat in alle gevallen de gevolgen voor de luchtkwaliteit moet worden beoordeeld bij de vaststelling van het plan. Wel moet bij het toelaten van specifiek aangewezen activiteiten de bijdrage aan de concentratie van stikstofdioxide (NO_2) en PM_{10} worden beoordeeld.

Voor de aanleg en aanpassing van wegtunnels en de aanleg van auto(snel)wegen kan namelijk niet worden uitgesloten dat een overschrijding van de omgevingswaarden voor NO_2 of PM_{10} plaatsvindt. De term 'wegtunnelbuis' is gelijkgetrokken met het Besluit bouwwerken leefomgeving, om het type tunnel te preciseren (paragraaf 3.2.12 van dat besluit). De lengte van 100 m sluit aan bij de minimale lengte van tunnels waarvoor de gevolgen berekend werden met de standaardrekenmethoden voor wegen, bedoeld in artikel 71, eerste lid, van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. Daarbij is deze lengte bepaald op basis van een inschatting van RIVM voor relevante gevolgen, en om te voorkomen dat bijvoorbeeld een viaduct hieronder zou vallen. Rekenvoorschriften voor het beoordelen van de bijdrage van de aanleg van een wegtunnel of auto(snel)weg aan de luchtkwaliteit zijn bij ministeriële regeling vastgesteld.
Het begrip 'aanleg' sluit aan bij het gebruik hiervan in artikel 5.46 van de wet. Hieruit blijkt dat dit begrip wordt afgezet tegen de wijziging van een bestaande auto(snel)weg. Op die laatste activiteit is dit artikel niet van toepassing.
De eisen van dit artikel gelden ook voor activiteiten die geen gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit in de aangewezen aandachtsgebieden voor luchtkwaliteit, bedoeld in artikel 5.51. Voor een algemene toelichting op de instructieregels voor luchtkwaliteit wordt verwezen naar paragraaf 8.1.6.1 van het algemeen deel van deze toelichting.

Tweede lid

Bij de beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit wordt gekeken naar twee soorten stoffen waar omgevingswaarden voor zijn vastgesteld. Enerzijds gaat het om stikstofdioxide (NO_2), maar alleen voor de toelaatbare jaargemiddelde concentratie, bedoeld in artikel 2.5, eerste lid, aanhef en onder b. Anderzijds om PM_{10} waarvoor zowel op de jaargemiddelde als de daggemiddelde concentratie worden beoordeeld (artikel 2.6, eerste lid). Het daggemiddelde is in het algemeen de maatgevend norm, maar ook het jaargemiddelde kan op sommige locaties een probleem zijn. Een bijdrage aan de concentratie van $PM_{2,5}$ hoeft niet apart te worden te worden beoordeeld, omdat de toetsing aan PM_{10} voldoende aannemelijk maakt dat omgevingswaarden voor $PM_{2,5}$ in acht worden genomen. Voor de betekenis van de formulering 'in acht nemen' wordt verwezen naar paragraaf 2.3.2.3 van het algemeen deel van deze toelichting.
De regeling van het in acht nemen van deze omgevingswaarden is vergelijkbaar met het de regeling onder de Wet milieubeheer om aannemelijk te maken dat een besluit niet zou leiden tot het (waarschijnlijk) overschrijden, van een grenswaarde: de toepassing van de zogenaamde 'a-grond' van artikel 5.16, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer. Onder die wet was toetsing aan alle grenswaarden verplicht, terwijl dit onder de Omgevingswet is ingeperkt (zie ook paragraaf 8.1.6.1 van het algemeen deel van deze toelichting).
De inachtneming beperkt zich op NO_2 en PM_{10}. Voor $PM_{2,5}$ gelden geen instructieregels. PM_{10}- en $PM_{2,5}$-concentraties zijn namelijk sterk aan elkaar gerelateerd. Uitgaande van de huidige kennis over emissies en concentraties van $PM_{2,5}$ en PM_{10} kan worden gesteld dat, als aan de omgevingswaarden voor PM_{10} wordt voldaan, ook aan de omgevingswaarden voor $PM_{2,5}$ wordt voldaan. Bij ministeriële regeling is bepaald volgens welke methode een bijdrage aan de concentratie aan een stof in een aandachtsgebied wordt vastgesteld.
De instructieregels in paragraaf 5.1.4.1 bevatten geen grondslag meer voor zogenaamde projectsaldering (voorheen artikel 5.16, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer). Deze optie was vooral nuttig in de fase dat de deadline voor de grenswaarden van de richtlijn luchtkwaliteit nog niet was bereikt. Projectsaldering moest plaatsvinden in een gebied dat een functionele of geografische relatie heeft met een plangebied. Per saldo mocht de luchtkwaliteit in het gebied niet verslechteren. Wel werd toegestaan dat de luchtkwaliteit ter plekke verslechterde mits de luchtkwaliteit in het grotere, samenhangende gebied verbeterde. Nu Nederland moet voldoen aan de grenswaarden van de richtlijn luchtkwaliteit en tijdelijke overschrijdingen niet meer zijn toegestaan, is het instrument projectsaldering niet meer nuttig.

Artikel 5.51 (luchtkwaliteit in aandachtsgebieden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De gevolgen voor de luchtkwaliteit moet worden beoordeeld bij de vaststelling van een omgevingsplan dat gevolgen heeft voor bepaalde locaties. Deze locaties worden aangeduid als aandachtsgebieden voor luchtkwaliteit. Deze instructieregel geldt alleen voor zover een omgevingsplan activiteiten toelaat die bijdragen aan de concentratie van stikstofdioxide (NO_2) of PM_{10} in die aandachtsgebieden. Het artikel is namelijk alleen van toepassing als het toelaten gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit in de aandachtsgebieden aangewezen in bijlage XIII. Deze aandachtsgebieden omvatten het grondgebied van een aantal gemeenten. In deze gemeenten zal de concentratie van die stoffen naar verwachting voor langere tijd hoger zijn dan het niveau waarbij beoordeling bij het vaststellen van het omgevingsplan veilig achterwege gelaten kan worden (zie de toelichting bij Bijlage XIII). Deze

instructieregel geldt ook voor zover het toelaten een omgevingsplan van activiteiten op een locatie buiten die aandachtsgebieden in bijdraagt aan de concentratie van NO_2 of PM_{10} binnen een aandachtsgebied. Hetzelfde geldt voor een omgevingsverordening, voor zover deze een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels bevat. Bij het vaststellen van het omgevingsplan moeten de omgevingswaarden voor NO_2 en PM_{10} in acht worden genomen. Dit zijn dezelfde omgevingswaarden als die bedoeld in artikel 5.50, tweede lid. Voor verdere toelichting wordt daarom verder verwezen naar artikel 5.505 en paragraaf 8.1.6.1. van het algemeen deel van deze toelichting.

Tweede lid

Het tweede lid specificeert het toepassingsbereik van dit artikel. De instructieregel geldt alleen voor activiteiten die gevolgen hebben voor de luchtkwaliteit als daar regels over zijn gesteld in het Besluit activiteiten leefomgeving of voor zover het betreft bepaalde vormen van infrastructuur.

Artikel 5.52 (uitgezonderde locaties luchtkwaliteit) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

De instructieregels van de artikelen 5.50 en 5.51 zijn niet van toepassing op locaties waar de bescherming van de gezondheid niet of nauwelijks relevant is. Een wijziging van het omgevingsplan die mogelijk gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit op die locaties valt niet onder het toepassingsbereik van die instructieregels. Voor die locaties hoeft bij de vaststelling van het omgevingsplan een verhoogde concentratie van een stof niet de omgevingswaarden voor stikstofdioxide (NO_2) of PM_{10} in acht te nemen. De formulering 'voor zover' beperkt de reikwijdte van de beoordeling of aan deze omgevingswaarden wordt voldaan voor die locatie. De instructieregels blijven van toepassing voor de gevolgen voor de luchtkwaliteit op overige locaties Een omgevingsplan valt dus niet in zijn geheel buiten het toepassingsbereik als bijvoorbeeld een rijbaan in het plan is opgenomen. Evenmin is de uitzondering enkel van toepassing op wijzigingen die alleen de locatie van een rijbaan betreffen. Dit artikel heeft geen betrekking op de locaties voor de monitoringspunten voor de bewaking van de omgevingswaarden. Die zijn bij ministeriële regeling bepaald (artikel 20.3, tweede lid, aanhef en onder a, van de wet; zie verder).
De omgevingswaarden voor luchtkwaliteit zijn verder niet van toepassing op arbeidsplaatsen (zie artikel 2.3 van dit besluit), zodat beoordeling voor die locaties niet aan de orde is.
Deze bepaling is de implementatie van bijlage III, onder A, onder 2, onder a en c, bij de richtlijn luchtkwaliteit (artikel 5.19, tweede lid, aanhef en onder a en c, van de Wet milieubeheer).

Artikel 5.53 (niet in betekenende mate luchtkwaliteit) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Als sprake is van een zeer beperkte bijdrage aan de concentratie van stikstofdioxide (NO_2) en PM_{10} is geen beoordeling nodig of aan die omgevingswaarde wordt voldaan (zie paragraaf 8.1.7.8 van het algemeen deel van deze toelichting). Deze bijdrage is bepaald op 3% van de grenswaarde van NO_2 en PM_{10}, wat neerkomt op een kalenderjaargemiddelde concentratie in de buitenlucht van zowel stikstofdioxide als PM_{10} van 1,2 µg/m^3 of minder. Deze niet in betekenende mate bijdrage (NIBM) laat onverlet dat een programmaplicht geldt bij (dreigende) overschrijding van een omgevingswaarde (artikel 3.10, eerste lid, van de Omgevingswet).

Op enkele locaties waar sprake is relatief hoge concentraties PM_{10} kan het exploiteren van een veehouderij die minder dan 3% bijdraagt aan de concentratie van PM_{10} leiden tot overschrijdingen van de omgevingswaarden voor PM_{10}. Bij het toestaan op deze locaties van de exploitatie van veehouderijen met emissies PM_{10} van meer dan 800 kg per jaar dienen altijd de rijksomgevingswaarden in acht te worden genomen, en kan geen sprake zijn van een niet in betekenende mate bijdrage. De locaties waarvoor dit geldt (de zogenoemde uitzonderingslocaties) zijn opgenomen in bijlage XIV.

Onder het toelaten van de exploitatie van de veehouderij valt volgens de systematiek van het Besluit activiteiten leefomgeving zowel het oprichten als het wijzigen (uitbreiding) van een veehouderijbedrijf. Alleen veehouderijen waarvan de emissie van PM_{10} bij oprichting of wijziging groter is dan 800 kg per jaar zijn aangewezen. Dat betekent dat voor veehouderijbedrijven die tot maximaal 800 kg PM_{10} per jaar emitteren, de mogelijkheid om uit te breiden met toepassing van niet in betekenende mate blijft bestaan. De reden daarvoor is, dat deze veehouderijen relatief weinig bijdragen aan de achtergrond-

concentratie van PM_{10}.[267] Het omgevingsplan kan de exploitatie van een veehouderij met een emissie PM_{10} van meer dan 800 kg per jaar op de uitzonderingslocaties alleen toelaten, wanneer deze exploitatie niet leidt tot een overschrijding van de hiervoor genoemde rijksomgevingswaarden voor NO_2en PM_{10}. Daarbij is voor veehouderijen in beginsel alleen de rijksomgevingswaarde voor PM_{10} relevant. Voor de definitie van het begrip huisvestingsysteem wordt in bijlage I verwezen naar het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit lid is in lijn met artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer, artikel 2 van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) en artikel 5a van de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen).

Tweede lid

Zowel een milieubelastende activiteit op een bepaalde locaties als het vervoer van en er naartoe kunnen leiden tot een hogere concentratie in de buitenlucht. Voor bepalen van de totale verhoging moet de bijdrage van beide factoren worden opgeteld. Dit lid komt overeen met artikel 3 van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen).

Derde lid

Als meerdere activiteiten met elk een kleine bijdrage binnen een beperkte korte periode opstarten, kunnen de opgetelde gevolgen voor de concentratie in de buitenlucht hoger uitvallen. Dit lid beoogt daarom om de bijdrage van meerdere activiteiten bij elkaar op te tellen en een zogenaamde salamitactiek te voorkomen. Dit lid was geregeld in artikel 5 van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen)

Artikel 5.54 (standaardgevallen niet in betekenende mate luchtkwaliteit) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Voor een aantal categorieën van activiteiten is per definitie aannemelijk dat deze niet in betekenende mate bijdragen aan de concentratie van stikstofdioxide (NO_2) en PM_{10}. Voor zover het omgevingsplan betrekking heeft op die activiteiten zijn de instructieregels voor de bescherming van de kwaliteit van de buitenlucht niet van toepassing. Voor deze activiteiten hoeft bij de vaststelling van het omgevingsplan dus niet te worden onderzocht of de in de artikelen 5.50 en 5.51 bedoelde omgevingswaarden in acht worden genomen. Hierbij worden bepaalde standaardsituaties aangewezen. Hierbij wordt in een aantal gevallen een onderscheid gemaakt tussen een situatie met één of met twee ontsluitingswegen. Cumulatie is aan de orde wanneer verkeer van twee bedrijven over één ontsluitingsweg plaatsvindt, omdat dan op een toetspunt langs deze weg de cumulatieve bijdrage wordt bepaald. Wanneer de bedrijven elk een eigen ontsluitingsweg hebben, dan is deze lokale cumulatie van bijdragen niet aan de orde.
Voor de begrippen ‘kantoorfunctie’ en ‘woonfunctie’ wordt in bijlage I verwezen naar de begrippen in Bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving.
Een aantal milieubelastende activiteiten worden categoraal uitgezonderd van de toepassing van de instructieregels van deze paragraaf, ook al gelden hier wel regels voor met het oog op het beperken verontreiniging van de lucht, zoals de regels voor het opslaan van goederen, bedoeld in paragraaf 4.103 van het Besluit activiteiten leefomgeving als het betreft stuifgevoelige goederen.
Deze gevallen waren tot nu toe aanwezen in de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen). Voor de getallen van gebouwen in de planomvang is bij die categorieën aangesloten. De categorieën genoemd in artikel 5.54 komen overeen met voorschrift 1A.1 (Landbouwinrichtingen) van de Regeling niet in betekenende mate.
Anders dan in die regeling, zijn de spoorwegemplacementen hier niet als NIBM-categorie opgenomen. Paragraaf 3.8.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving is namelijk nog gereserveerd voor spoorwegemplacementen. Het voornemen bestaat om de regeling van NIBM voor deze activiteiten met het Invoeringsbesluit Omgevingswet aan te vullen in dit besluit.

[267] Zie de toelichting bij de voormalige Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 18 maart 2013, nr. IenM/BSK-2013/50098, tot wijziging van de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) (aanwijzing gebieden en categorieën van gevallen waarin nibm niet van toepassing is)

§ 5.1.4.2 Geluid

§ 5.1.4.2.1 Algemene bepalingen geluid

Artikel 5.55 (toepassingsbereik) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Paragraaf 5.1.4.2 is van toepassing op het geluid door activiteiten, anders dan het wonen, op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie of in geluidgevoelige ruimten van een in- of aanpandig geluidgevoelig gebouw. De instructieregels gelden zowel bij het toestaan van de activiteit, als bij het toestaan van geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties in de nabijheid van de activiteit.

Het voert te ver om van gemeenten te vragen dat regels gesteld worden over het geluid dat afkomstig is van het gebruik van woningen. Daarom is in dit lid bepaald dat paragraaf 5.1.4.2 niet van toepassing is op het geluid door het wonen.
Verder kan paragraaf 5.1.4.2 van toepassing zijn op het geluid afkomstig van alle denkbare activiteiten, zoals bedrijven en instellingen, maar ook groen of speeltuinen. Afhankelijk van de toegestane gebruiksmogelijkheden zal het stellen van waarden voor het geluid afkomstig van sommige functies, zoals groen, niet nodig zijn. De gemeenteraad kan dan op grond van artikel 5.66, eerste lid, onder c, besluiten om geen waarden vast te stellen in het omgevingsplan.
Paragraaf 5.1.4.2 is wel van toepassing op het geluid afkomstig van een locatie waar woningen met een bedrijf aan huis zijn toegelaten, maar dan hoeft de gemeenteraad alleen rekening te houden met het geluid afkomstig van het bedrijf.
Omdat de instructieregels in afdeling 5.1 het toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan betreffen, spreekt het voor zich dat paragraaf 5.1.4.2 niet van toepassing is op (tijdelijke) activiteiten ten behoeve waarvan geen functie is toegewezen aan een locatie. Zo zijn de in het omgevingsplan op grond van deze paragraaf vast te stellen geluidswaarden niet van toepassing op de bouw- en sloopwerkzaamheden of de inzet van een mobiele puinbreker, waarvoor regels en geluidwaarden zijn gesteld in hoofdstuk 7 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, of het gebruik van een draaiorgel in een winkelstraat. Voor tijdelijke landbouwactiviteiten, zoals het bewerken van het land met een landbouwmachine, is dat anders. De gronden zullen immers de functie landbouwgrond hebben. De gemeenteraad kan in die gevallen, afhankelijk van de situatie, kiezen of aan het gebruik van landbouwwerktuigen op landerijen geluidwaarden worden verbonden.

Wat een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie is, is omschreven bijlage I. Een geluidgevoelige locatie is een locatie als bedoeld in artikel 5.56, tweede lid. Een geluidgevoelig gebouw is een gebouw als bedoeld in artikel 5.56, eerste of derde lid. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.56.

Bij het toelaten van een (wijziging van een) activiteit wordt alleen gekeken naar het geluid door die activiteit op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties die toegelaten zijn op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Dat betekent dat paragraaf 5.1.4.2 niet ziet op feitelijk illegale geluidgevoelige locaties en geluidgevoelige gebouwen. Ook betekent dit, dat een geluidgevoelig gebouw dat vergunningvrij gebouwd is, zoals een mantelzorgwoning, niet onder het toepassingsbereik van paragraaf 5.1.4.2 valt. Immers, deze geluidgevoelige gebouwen zijn niet toegelaten bij omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Dit is een voortzetting van de regeling uit de Wet milieubeheer op grond waarvan de planologische status bepalend is voor de bescherming tegen geluid. Het feitelijke gebruik van een gebouw is daarbij niet van belang.
Andersom geldt hetzelfde: bij het toelaten van een (wijziging van een) geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie wordt alleen gekeken naar het geluid op dat gebouw of die locatie door die activiteit die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

Tweede lid

In dit lid zijn geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties (onderdelen a en b) en activiteiten (onderdeel c) aangewezen waarop paragraaf 5.1.4.2 niet van toepassing is.

In onderdeel a worden gebouwen en locaties uitgesloten die op een gezoneerd industrieterrein liggen. Dit is een voortzetting van de oude situatie, onder andere uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarin op een gezoneerd industrieterrein gelegen gebouwen en locaties niet werden beschermd tegen het geluid afkomstig van bedrijven op het industrieterrein waarop zij zijn gelegen en het geluid afkomstig van een ander industrieterrein.

In onderdeel b is geregeld dat paragraaf 5.1.4.2, met uitzondering van de artikelen 5.58 en 5.59, niet van toepassing is op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties die in het omgevingsplan alleen voor een bepaalde periode van niet meer dan 10 jaar zijn toegelaten. Deze tijdelijkheid moet expliciet in het omgevingsplan of de omgevingsverordening voor de afwijkactiviteit zijn vastgelegd. Het kan daarbij zowel gaan om een gebouw dat of locatie die tijdelijk geluidgevoelig is (bijvoorbeeld huisvesting in een kantoor) als om een tijdelijk gebouw of een tijdelijke locatie voor een drijvende woonfunctie of woonwagen. Op tijdelijk toegelaten geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties zijn de artikelen 5.43 en 5.45 wel van toepassing. Dit betekent dat er in het omgevingsplan rekening gehouden moet worden met het geluid op deze geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties en dat dit geluid aanvaardbaar moet zijn (artikel 5.59). Dit geldt ook voor tijdelijke geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties die functioneel verbonden zijn of waren met een activiteit.

In onderdeel c is bepaald dat de artikelen van paragraaf 5.1.4.2 niet gelden voor het geluid dat afkomstig is van activiteiten die worden uitgevoerd op industrieterreinen als bedoeld in de Wet geluidhinder of voor doorgaand verkeer op wegen, vaarwegen en spoorwegen. Het geluid van die activiteiten zal worden gereguleerd met behulp van geluidproductieplafonds of de zogenoemde basiskaart geluid, die via een aanvullingsspoor in het stelsel van de Omgevingswet worden opgenomen. Alleen het doorgaande verkeer wordt uitgesloten van het toepassingsbereik. Dat betekent dat paragraaf 5.1.4.2 wel van toepassing is op bijvoorbeeld laad- en losactiviteiten op een weg of op emplacementen en bijbehorende wasstraten, opstelterreinen en dergelijke (regels voor emplacementen zullen op een later moment worden opgenomen in het daarvoor gereserveerde artikel 5.74).

Artikel 5.56 (geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit lid is aangegeven wat geluidgevoelige gebouwen zijn. Dit komt inhoudelijk in grote lijnen overeen met de beschrijving van woningen en andere geluidgevoelige gebouwen die in artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder was opgenomen. De terminologie sluit aan op het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Een gebouw of een deel van een gebouw met een andere functie dan de genoemde functies in dit lid, is geen geluidgevoelig gebouw. Een voorbeeld daarvan zijn strafinrichtingen, die een celfunctie hebben. Ook gebouwen met een industriefunctie (bijvoorbeeld een productiehal) of een logiesfunctie (zoals een hotel of recreatiewoning) zijn geen geluidgevoelig gebouw.

Eerste lid, onder a

Een woonfunctie is volgens het Besluit bouwwerken leefomgeving een ‘gebruiksfunctie voor het wonen’. Dit begrip omvat alle gebouwen voor woongebruik. Woonwagens en drijvende woonfuncties worden niet gerekend tot de geluidgevoelige gebouwen. Deze functies worden op grond van het tweede lid beschermd; op grond van dat lid zijn de locaties waar deze functies zijn toegelaten geluidgevoelige locaties. Ook gebouw of deel van gebouwen met een woonfunctie voor 24-uurszorg worden van onderdeel a uitgesloten. Deze gebouwen vallen onder onderdeel c.

Eerste lid, onder b

Een onderwijsfunctie is, in lijn met het Besluit bouwwerken leefomgeving, een gebruiksfunctie voor het geven van onderwijs. Het gaat hierbij om de onderwijsgebouwen die ook in het Activiteitenbesluit milieubeheer beschermd werden. Voor wat betreft de toetsing van geluidwaarden op de gevel van gebouwen wordt van het hele onderwijsgebouw uitgegaan. In het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt een gymnastieklokaal in een schoolgebouw echter primair aanmerkt als een sportfunctie en een kantine als bijeenkomstfunctie. Om toch zoveel mogelijk aan te sluiten bij de situatie onder het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarin een onderwijsgebouw in zijn geheel beschermd werd, wordt gesproken van een gebouw met in hoofdzaak onderwijsfuncties. Door de toevoeging ‘in hoofdzaak’ wordt het hele onderwijsgebouw beschermd en niet alleen de delen van de gevels waarachter zich klaslokalen bevinden.

Eerste lid, onder c en d

In het Activiteitenbesluit milieubeheer werden in deze categorie ziekenhuizen, verpleeghuizen, verzorgingstehuizen en psychiatrische inrichtingen aangemerkt als geluidgevoelige gebouwen. Ook deze benamingen zijn omgezet naar de terminologie van het Besluit bouwwerken leefomgeving. In dit kader is een gezondheidszorgfunctie een gebruiksfunctie voor medisch onderzoek, verpleging,

verzorging of behandeling. Om niet alle gezondheidszorgfuncties – zoals praktijken van huisartsen of voor fysiotherapie – geluidgevoelig te maken, maar zo goed mogelijk aan te sluiten bij de begripsbepaling onder de oude wetgeving, is ervoor gekozen om alleen gezondheidszorgfuncties met bedgebied aan te wijzen. Bedgebieden zijn een bijzondere categorie verblijfsgebieden. In een bedgebied ligt ten minste één bedruimte, maar er kunnen daarnaast ook andere (verblijfs)ruimten liggen. Een bedruimte is volgens het Besluit bouwwerken leefomgeving een verblijfsruimte voor een of meer bedden voor slapen of voor het verblijf van bedgebonden patiënten in die ruimte. Net als bij onderwijsgebouwen wordt ook hier het hele gebouw beschermd en niet alleen de gevels waarachter het onderzoek, de verpleging, de verzorging of de behandeling plaatsvindt. Omdat ook in verzorgingstehuizen – naast de woonfunctie – gezondheidszorgfuncties aanwezig zijn, vallen deze woonfuncties voor 24-uurszorg onder onderdeel c en niet onder onderdeel a.

Eerste lid, onder e

Onder de bijeenkomstfunctie voor kinderopvang als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving vallen dagopvang met slaapgelegenheid voor kinderen tot 4 jaar, de buitenschoolse opvang en de 24-uursopvang. In aansluiting op de oude wetgeving, waarin alleen medische en reguliere kinderdagverblijven beschermd werden, worden alleen gebouwen met bedgebied aangemerkt als geluidgevoelig gebouw. De bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied richt zich zowel op kinderopvang voor kinderen tot 4 jaar als op 24-uursopvang. Bij 24-uursopvang speelt de leeftijd van de kinderen geen rol. Het gaat om bedrijfsmatige opvang. De oppas aan huis of de gastouder als bedoeld in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, die één of meer kinderen in de eigen woning of de woning van de ouders van die kinderen opvangt of verzorgt, vallen hier buiten. Voorzieningen waar kinderen wonen, zoals een weeshuis, worden niet gerekend tot de bijeenkomstfunctie voor kinderopvang. Die vallen onder de woonfunctie. Medische voorzieningen zoals een medisch kinderdagverblijf of een kinderziekenhuis vallen onder de gezondheidszorgfunctie.

Tweede lid

Met dit lid zijn geluidgevoelige locaties aangewezen. Voor de toepassing van paragraaf 5.1.4.2 gelden als geluidgevoelige locaties de locaties voor een woonwagen en een drijvende woonfunctie. Het gaat hierbij dus om de locaties die in een omgevingsplan aangewezen zijn voor het plaatsen van een woonwagen of het afmeren van een drijvende woonfunctie. Bij drijvende woonfuncties kan gedacht worden aan woonarken en woonschepen. Niet de woonwagen of het woonschip zelf wordt beschermd, maar de locatie waarop de woonwagen of het woonschip geplaatst kan worden. Dit heeft te maken met de verplaatsbaarheid van de woonwagen of het woonschip binnen de locatie en de lagere eisen aan de gevels van dergelijke gebouwen. Voor deze objecten gelden de waarden op de grens van de locatie.
In de Wet verduidelijking voorschriften woonboten (Stb. 2017, 32) is bepaald dat een schip dat wordt gebruikt voor verblijf en dat is bestemd en wordt gebruikt voor de vaart geen bouwwerk is. Deze schepen zijn ook geen drijvende woonfuncties. Als op een locatie drijvende woonfuncties zijn toegelaten, wordt deze locatie beschermd, ook als de schepen die daar feitelijk aangemeerd zijn ook gebruikt worden voor de vaart en dus geen bouwwerk zijn. Een locatie waar alleen schepen toegelaten zijn die geen bouwwerk zijn is geen geluidgevoelige locatie, ook als (bijvoorbeeld een deel van het jaar) wel in de schepen gewoond wordt.

Derde lid

Dit lid bepaalt dat de regels in paragraaf 5.1.4.2 ook gelden voor in het omgevingsplan aangewezen locaties waar nog geen geluidgevoelig gebouw aanwezig is, maar wel een geluidgevoelig gebouw gebouwd mag worden op grond van het omgevingsplan of als een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit verleend is. Ook geprojecteerde gebouwen zijn dus geluidgevoelig. Dit is een logisch voortvloeisel van de samenhangende benadering van ruimtelijke ontwikkelingen en geluid in het omgevingsplan.

Bij geprojecteerde geluidgevoelige gebouwen kan de gemeenteraad ervoor kiezen om op grond van artikel 5.66, eerste lid, onderdeel c, waarden vast te stellen in het omgevingsplan die pas van toepassing zijn als aan een bepaalde conditie is voldaan. Zo wordt voorkomen dat een bedrijf maatregelen moet treffen voor bijvoorbeeld een woning die nog niet gerealiseerd is. Wanneer de woning gerealiseerd wordt, moet alsnog sprake zijn van een aanvaardbaar geluidniveau, wat betekent dat de geluidwaarden alsnog gelden en het bedrijf zo nodig maatregelen moet treffen. Het is raadzaam om hierover met het bedrijf in overleg te gaan, zodat geen investeringen of uitbreidingen plaatsvinden die later tot knelpunten leiden.

Artikel 5.57 (geluidgevoelige ruimten)

Eerste lid

In dit lid worden geluidgevoelige ruimten aangewezen. In deze geluidgevoelige ruimten worden, in gevallen waarin dat is aangegeven, de grenswaarden uit de tabellen 5.65.2 en 5.67 toegepast. Net als bij de definitie van de geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties, is ook voor de aanwijzing van geluidgevoelige ruimten aangesloten bij de terminologie uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. De aanwijzing van geluidgevoelige ruimten bouwt voort op de definitie van hetzelfde begrip in artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1.1 van het Besluit geluidhinder.

Tweede lid

In de regel zijn geluidgevoelige ruimten verblijfsruimten. Het kan voorkomen dat een gebouw nog niet is ingedeeld en niet bekend is waar de verblijfsruimten zullen komen. In die gevallen zijn de verblijfsgebieden als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving de geluidgevoelige ruimten van het gebouw. Op deze manier kan een groter gebied beschermd zijn, zodat het gebouw vrij indeelbaar is met verblijfsruimten. Of dat in een concreet geval daadwerkelijk zo is, hangt af van de uiteindelijke indeling van het gebouw.

Artikel 5.58 (meerdere activiteiten beschouwen als een activiteit) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft aan welke clustering van activiteiten als één activiteit beschouwd moet worden.

Eerste lid

In dit lid is bepaald dat wanneer sprake is van een milieubelastende activiteit die is aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving, dit ook de activiteit is waarvan op grond van paragraaf 5.1.4.2 in het omgevingsplan rekening wordt gehouden met het geluid. Zo wordt voorkomen dat iemand die een activiteit verricht, voor de van toepassing zijnde geluidwaarden uit het omgevingsplan met een andere (begrenzing van zijn) activiteit te maken krijgt dan voor de regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving. De milieubelastende activiteiten waarop de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn, zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van dat besluit. Deze aansluiting bij het Besluit activiteiten leefomgeving kan, afhankelijk van de aangewezen activiteit, betekenen dat de activiteit ook andere milieubelastende activiteiten omvat die worden verricht op dezelfde locatie die de activiteit functioneel ondersteunen.

Tweede lid

Dit lid gaat over andere activiteiten dan de activiteiten bedoeld in het tweede lid. Wanneer op een locatie meerdere, onderling samenhangende activiteiten worden verricht, gelden de regels voor dit samenstel van activiteiten. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als de activiteiten behoren tot een bedrijf. Ook activiteiten die niet op het terrein van een bedrijf plaatsvinden, maar in de onmiddellijke nabijheid daarvan, kunnen onderdeel zijn van een activiteit in de zin van dit lid. Een voorbeeld hiervan zijn laad- en losactiviteiten die op de openbare weg of aan een kade worden uitgevoerd.

Artikel 5.59 (geluid door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid betreft een nadere, expliciete regeling van een plicht die al uit de wet volgt. Artikel 2.4 van de wet verplicht de gemeenteraad een omgevingsplan vast te stellen. Op grond van artikel 4.2, eerste lid, van de wet bevat het omgevingsplan voor het hele grondgebied van de gemeente een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en regels die met het oog daarop nodig zijn. Artikel 2.1, vierde lid, van de wet bepaalt dat bij de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in ieder geval rekening wordt gehouden met het belang van het beschermen van de gezondheid. De artikelen 2.4 en 2.1, vierde lid, van de wet, impliceren dat de gemeenteraad bij het toedelen van functies rekening houdt met de lokale specifieke omstandigheden en de (cumulatieve) gevolgen van activiteiten voor de gezondheid van haar burgers.

Dit lid concretiseert dit voor de in deze paragraaf aangewezen activiteiten en geluidgevoelige gebouwen en locaties. Dat laat onverlet dat ook het geluid van wonen of geluid op niet-geluidgevoelige gebouwen (zoals logiesfuncties) soms belangrijk kan zijn bij een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het is echter aan de gemeenten om zich hierom te bekommeren.

Rekening houden met het geluid afkomstig van activiteiten werkt twee kanten op: bij het toedelen van een functie die het verrichten van activiteiten mogelijk maakt nabij bestaande geluidgevoelige gebouwen, maar omgekeerd ook bij het toedelen van een functie die geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties toelaat in de nabijheid van bestaande geluidproducerende activiteiten. En uiteraard ook wanneer een omgevingsplan zowel het verrichten van een activiteit als het realiseren van een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie toelaat. Dit volgt uit artikel 5.55, eerste lid.

Om te voldoen aan dit lid moet een gemeenteraad overwegen of een activiteit of een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie beter ergens anders binnen het grondgebied van de gemeente kan worden geplaatst.

In paragraaf 5.1.4.2 is voor de geluidsbronnen hulpvoertuigen en menselijk stemgeluid en voor functioneel verbonden of, onder voorwaarden, voormalig functioneel gebonden geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties bepaald dat de in het omgevingsplan opgenomen waarden niet van toepassing zijn en, in het geval van hulpvoertuigen, er ook geen andere regels gesteld mogen worden (artikelen 5.61, 5.62, 5.68 en 5.69). Dit laat onverlet dat wel rekening gehouden moet worden met het geluid afkomstig van hulpvoertuigen of menselijk stemgeluid en met het geluid op (voormalige) functioneel gebonden geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties.

Tweede lid

De regels in het omgevingsplan moeten bewerkstelligen dat het geluid door een activiteit op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties aanvaardbaar is.

Anders dan het eerste lid, dat primair een ruimtelijke insteek heeft bij de evenwichtige toedeling van functies, heeft dit lid betrekking op de neerslag van die ruimtelijke afweging in concrete geluidregels in het omgevingsplan. Het gaat hierbij, anders dan in het eerste lid, om het geluid door een individuele activiteit. Dit betekent dat wanneer een activiteit die geluid veroorzaakt of zal veroorzaken op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie, een gemeente zal moeten beoordelen of waarden, afstanden of gebruiksregels aangewezen zijn om tot een aanvaardbare geluidbelasting te komen.

Wat aanvaardbaar is, kan afhankelijk zijn van de specifieke plaatselijke situatie. Bij de overweging of, en zo ja, welke regels in het omgevingsplan vastgesteld moeten worden, zullen de volgende aspecten logischerwijs een rol spelen: de bestaande toetsingskaders, waaronder lokaal geluidbeleid, het geluid ter plaatse op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties, de aard, omvang en waardering van de geluid die vrijkomt bij de betreffende activiteit, de historie van de betreffende activiteit en het klachtenpatroon met betrekking geluidhinder, de bestaande en verwachte geluidhinder van de betreffende activiteit en de kosten en baten van technische voorzieningen en gedragsregels.

In de subparagrafen 5.1.4.2.2 en 5.1.4.2.3 is geregeld hoe de regels in die subparagrafen zich verhouden met de eis om te komen tot een aanvaardbaar geluidniveau. Ook als geen regels in de subparagrafen zijn opgenomen, geldt de aanvaardbaarheidseis onverkort. Dit betekent in ieder geval het volgende. Hoewel menselijk stemgeluid op grond van artikel 5.69 buiten beschouwing gelaten moet worden gelaten, geldt de aanvaardbaarheidseis ook voor deze geluidsbron. Dat betekent dat een gemeenteraad moet overwegen regels te stellen voor menselijk stemgeluid, bijvoorbeeld door het stellen van tijdvakken waarin bepaalde activiteiten mogen plaatsvinden of door afstanden vast te stellen tussen de activiteit en de geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties. Hetzelfde geldt voor geluid op (voormalige) functionele geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Hoewel de waarden niet van toepassing zijn op deze geluidgevoelige gebouwen en locaties, moet wel sprake zijn van aanvaardbaar geluid. Ook hier zal de gemeenteraad moet overwegen of het stellen van regels (anders dan waarden) nodig is.

Het bepaalde in het eerste en tweede lid zijn cumulatieve vereisten. Het kan voorkomen dat het geluid door een individuele activiteit aanvaardbaar is (en dus voldaan is aan het tweede lid), maar ter uitvoering van het eerste lid ook rekening gehouden moet worden met de (cumulatieve) gevolgen van meerdere activiteiten. Ook andersom is dit mogelijk: de aanvaardbaarheidseis, die op zich voor één activiteit geldt, kan betekenis hebben voor de functietoedeling van meerdere activiteiten ten opzichte van elkaar en ten opzichte van geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties.

Uit de belangenafweging tussen het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving kan ook volgen dat het geluid van een individuele activiteit hoger mag zijn dan wat in de meeste gevallen aanvaardbaar wordt geacht, maar ook die geluidbelasting moet nog aanvaardbaar zijn. Vanzelfsprekend zal de gemeenteraad moeten beoordelen of er sprake is van een aanvaardbare geluidbelasting voordat besloten wordt een hogere belasting toe te staan.

Artikel 5.60 (waar de waarden gelden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Onder a

Dit onderdeel regelt op welk punt de waarden uit het omgevingsplan gelden die voor het geluid door een activiteit op een geluidgevoelig gebouw in het omgevingsplan worden gesteld. Als het geluidgevoelige gebouw al gerealiseerd is gelden de waarden op de gevel van dat gebouw (onder i). Als het geluidgevoelige gebouw nog niet gerealiseerd is, gelden de waarden op de plaats waar de gevel van het geluidgevoelige gebouw mag worden gerealiseerd (onder ii). Daarbij wordt uitgegaan van maximale benutting van de mogelijkheden van het omgevingsplan. Zodra het gebouw gerealiseerd is, gelden de waarden op de gevel, ook al ligt deze op een andere plaats doordat niet het hele bouwblok is benut. Door bij het bepalen van de geluidregels voor activiteiten meteen rekening te houden met aanwezige bouwmogelijkheden, wordt voorkomen dat de benutting van zo'n bouwmogelijkheid in een later stadium alsnog leidt tot een aanscherping van de geluideisen voor omliggende bedrijven.

Onder b

Dit onderdeel regelt waar de waarden gelden die voor het geluid door een activiteit op een geluidgevoelige locatie in het omgevingsplan worden gesteld, namelijk op de begrenzing van de locatie.

Onder c

Dit onderdeel regelt waar de waarden gelden die voor het geluid door een activiteit binnen geluidgevoelige gebouwen in het omgevingsplan worden gesteld, namelijk in de geluidgevoelige ruimten.

Artikel 5.61 (functionele binding) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling regelt dat de waarden die in het omgevingsplan worden opgenomen ter uitvoering van paragraaf 5.1.4.2, niet zien op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties die functioneel verbonden zijn met een activiteit. Of sprake is van een functionele binding is een feitelijke constatering. Het is niet nodig dat de geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties die functioneel verbonden zijn afzonderlijk in het omgevingsplan worden aangewezen. Voor een toelichting op het begrip functionele verbondenheid wordt verwezen naar paragraaf 8.3.1 onder 'Functioneel verbonden en functioneel ondersteunende gebouwen en locaties', van het algemeen deel van deze toelichting.

Dit artikel betreft een voorzetting van de systematiek van de Wet milieubeheer, op grond waarvan zo'n gebouw tot de inrichting behoorde. Die wet beschermde alleen de omgeving van de inrichting, dus alleen de gebouwen en locaties die geen onderdeel uitmaakten van de inrichting.

Artikel 5.62 (voormalige functionele binding) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In een omgevingsplan kan worden bepaald dat een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie die voorheen functioneel verbonden was met een activiteit, niet beschermd worden tegen het geluid door die activiteit. Dit kan echter alleen voor zover het gaat om het geluid van activiteiten als genoemd in dit artikel.
Net als bij artikel 5.46 geldt ook hier dat het oordeel dat er sprake is geweest van functionele binding, een feitelijke constatering is. Het aanwijzen van een voormalige bedrijfswoning waarvoor de bescherming is uitgesloten, gebeurt per specifiek geval na een belangenafweging. In het omgevingsplan worden de geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties die voorheen functioneel verbonden waren dus afzonderlijk aangewezen. Voor een toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 2.3.8, onder 'Voormalige bedrijfswoningen', en paragraaf 8.3.1 onder 'Functioneel verbonden en functioneel ondersteunende gebouwen en locaties', van het algemeen deel van deze toelichting.

Dit artikel is een voorzetting van een deel van artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, dat zag op geluidgevoelige gebouwen die functioneel verbonden waren met een 'landbouwinrichting'. Vanwege het vervallen van het begrip inrichting is de voormalige functionele binding gekoppeld aan activiteiten in de agrarische sector. Het daarbij om het houden van landbouwhuisdieren (waaronder ook verstaan wordt het exploiteren van een ippc-installatie voor het houden van pluimvee of varkens), het telen van gewassen in kassen, het telen van gewassen in de open lucht en het behandelen van gewassen direct voor of na de teelt, het telen van gewassen in gebouwen, het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk voor derden, het onderhouden van werktuigen en apparatuur voor agrarische activiteiten voor derden, voor verhuur of voor renovatie en het kweken van consumptievis en ongewervelde waterdieren, en het telen van waterplanten en een bedrijf voor mestbehandeling (artikelen 3.201, 3.206, 3.209, 3.212, 3.216, 3.219, 3.222 en 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving). De aansluiting bij activiteiten als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving heeft geleid tot enkele

wijzigingen ten opzichte van artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Zo zag de regeling in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bijvoorbeeld ook op verhandelen van landbouwhuisdieren. Dit is geen activiteit die geregeld is in het Besluit activiteiten leefomgeving. Als gevolg van de aansluiting bij het Besluit activiteiten leefomgeving ziet de regeling dus niet meer op deze activiteit.
De regeling die in artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht stond, is bovendien verbreed. Dit artikel ziet namelijk niet alleen op activiteiten in de agrarische sector, maar ook op activiteiten in de horecasector en op activiteiten die uitgevoerd worden op een bedrijventerrein (cluster aaneengesloten locaties met overwegend bedrijfsfuncties). Zie hierover paragrafen 2.3.8 en 8.3.1 van het algemeen deel van deze toelichting. Bovendien ziet lid, anders dan de regeling in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, niet alleen op gebouwen maar ook op geurgevoelige locaties. Hierbij kan worden gedacht aan locaties voor woonwagens of woonboten.

§ 5.1.4.2.2 Geluid door activiteiten, anders dan door specifieke activiteiten

Artikel 5.63 (toepassingsbereik) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Deze subparagraaf is niet van toepassing op windturbines, schietbanen en emplacementen. Voor die activiteiten worden in subparagraaf 5.1.4.2.3 specifieke geluidsregels gesteld.

Artikel 5.64 (verhouding met aanvaardbaarheid) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In artikel 5.59, tweede lid, is geregeld dat een omgevingsplan er in moet voorzien dat het geluid door een individuele activiteit op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie aanvaardbaar moet zijn. Omdat de regels in subparagraaf 5.1.4.2.1 algemene bepalingen betreffen, is artikel 5.59 ook van toepassing op het geluid door activiteiten, anders dan de specifieke activiteiten. Tegelijkertijd stelt subparagaaf 5.1.4.2.2 specifieke eisen. Met dit artikel is beoogd te verduidelijken hoe de regels in subparagraaf 5.1.4.2.2 zich verhouden met artikel 5.59.

Met het in het omgevingsplan opnemen van de standaardwaarden en grenswaarden, bedoeld in artikel 5.65, en de regels over het buiten beschouwing laten van bepaalde geluidsbronnen, bedoeld in 5.69, wordt in beginsel toereikend invulling gegeven aan de plicht om te voorzien in een aanvaardbaar geluidniveau op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Dit is geregeld in het eerste lid. Doordat in artikel 5.65 expliciet waarden worden gegeven die in het omgevingsplan opgenomen moeten worden, zal de motivatie bij het overnemen van die regels beperkt kunnen blijven.

Dit betekent echter niet dat zonder bezinning uitgegaan kan worden van de artikelen 5.65 of 5.69. Het kan namelijk voorkomen dat het toepassen van deze regels wel leidt tot een aanvaardbare geluidbelasting door een individuele activiteit, maar niet voldoende rekening houdt met het geluid van gezamenlijke activiteiten (cumulatie), of dat gelet op de specifieke aard of locatie toch een andere norm gewenst is. Dat in het omgevingsplan rekening gehouden moet worden met het geluid dor activiteiten op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties, volgt uit artikel 5.59, eerste lid.

Om in een dergelijke situatie te voldoen aan zowel het eerste als het tweede lid van artikel 5.59, kan het nodig zijn om gebruik te maken van de flexibiliteitsbepalingen, bedoeld in artikelen 5.66 en 5.68. Dit staat in het tweede lid.
Waar dit besluit de inzet van flexibiliteitsbepalingen beperkt, zijn andersoortige keuzes nodig om aan de eis van een aanvaardbaar geluidniveau te voldoen, bijvoorbeeld het houden van voldoende afstand tussen de activiteit en de geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Wanneer het toepassing geven van de artikelen 5.65 en 5.69 of de inzet van bijvoorbeeld afstandseisen er niet toe leidt dat voldaan wordt aan artikel 5.59, eerste en tweede lid, kan de activiteit of kunnen de geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties niet worden toegelaten.

Wanneer toepassing gegeven wordt aan de flexibiliteitsbepalingen, zal dit deugdelijk gemotiveerd moeten worden. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder ‘Flexibiliteit voor verschillende aspecten’ en ‘Afwegingskader afwijken basisbeschermingsniveau (grenswaarden) als zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen’, van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5.65 (standaardwaarden en grenswaarden voor geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit lid zijn standaardwaarden en grenswaarden voor geluid opgenomen. Die staan in de tabellen

5.651 en 5.65.2. De gemeenteraad moet in het omgevingsplan de standaardwaarden en grenswaarden als waarden opnemen.
In aansluiting bij het Activiteitenbesluit milieubeheer kan voor bedrijventerreinen, agrarische gebieden en ten aanzien van woonschepen gekozen worden voor de alternatieve waarden uit het tweede, derde of vierde lid. Verder kan alleen in bepaalde gevallen en onder bepaalde omstandigheden op grond van artikel 5.66 andere waarden worden vastgesteld, of kan het vaststellen van waarden achterwege worden gelaten.

De standaardwaarden en grenswaarden, bedoeld in de tabellen 5.651 en 5.65.2, komen overeen met de waarden die op grond van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor het overgrote deel van de inrichtingen golden. De waarden voor het maximale geluidniveau zijn echter wel enigszins gewijzigd ten opzichte van die uit het Activiteitenbesluit milieubeheer. Omdat piekgeluiden vooral een relatie hebben met slaapverstoring, worden voor de dagperiode geen verplichte eisen meer gesteld aan het maximale geluidniveau. De waarden voor maximale geluidniveaus die worden veroorzaakt door het aandrijfgeluid van transportmiddelen bedragen 70 dB(A) in de avond- en nachtperiode. Voor aandrijfgeluid is kenmerkend dat het op het beoordelingspunt relatief langzaam toeneemt en afneemt, en daardoor ook relatief minder slaapverstoring geeft. De standaardwaarde van 70 dB(A) geldt alleen voor aandrijfgeluiden die dat kenmerk hebben, dus bijvoorbeeld niet voor het klepperen van de lepels van een heftruck. De standaardwaarden voor alle andere piekgeluiden is gesteld op 65 dB(A) in de avond- en nachtperiode.

Tweede en derde lid

Deze leden bevatten waarden die in plaats van de in het eerste lid, onder a, bedoelde standaardwaarden in het omgevingsplan in beginsel kunnen worden opgenomen.

Op grond van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer golden voor bedrijven op bedrijventerreinen en voor agrarische activiteiten andere waarden dan die genoemd in 5.65.1. Het tweede en derde lid bieden de mogelijkheid om hetzelfde beschermingsniveau als uit het Activiteitenbesluit milieubeheer te continueren, zonder dat daarvoor een uitgebreide motivering nodig is. Volstaan kan worden met het constateren van de aard van het gebied, het aanwijzen van die gebieden in het omgevingsplan en het opnemen in het omgevingsplan van de voor die gebieden geldende waarden.

Voor bedrijventerreinen gelden alleen afwijkende waarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ van geluid en het maximaal geluidniveau L_{Amax} op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en de begrenzing van geluidgevoelige locaties. De binnenwaarden, bedoeld in het eerste lid, onder b, gelden onverkort.
Voor agrarische gebieden gelden alleen afwijkende waarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ van geluid op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en de begrenzing van geluidgevoelige locaties. De maximale geluidniveau L_{Amax} en de binnenwaarden, bedoeld in het eerste lid, onder a en b, gelden onverkort.

Het gaat bij het tweede en derde lid alleen om situaties waarin zowel de geluidbron als het geluidgevoelige gebouw of de geluidgevoelige locatie op het bedrijventerrein of in het agrarische gebied liggen.

Vierde lid

Ook dit lid bevat waarden die in plaats van de in het eerste lid, onder a, bedoelde standaardwaarden in het omgevingsplan kunnen worden opgenomen. Het lid biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan voor ligplaatsen voor woonschepen (een geluidgevoelige locatie) een hogere waarde op te nemen. Dit is een voortzetting van artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder e, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze mogelijkheid geldt alleen voor ligplaatsen die voor 1 juli 2012 (de datum waarop ligplaatsen geluidgevoelig zijn geworden) als zodanig waren bestemd, en voor ligplaatsen die op die datum waren gelegaliseerd via een gemeentelijke verordening en die voor 1 juli 2022 in het omgevingsplan zijn opgenomen. Dit lid geldt ook voor woonschepen die in agrarisch gebied zijn gelegen. Het heeft de voorkeur om de waarden uit het eerste lid op te nemen, maar in geval van knelpunten kunnen als voortzetting van het overgangsrecht uit het Activiteitenbesluit de waarden uit het vierde lid worden gebruikt.

Artikel 5.66 (afwijken van standaardwaarden en grenswaarden voor geluidgevoelige ruimten binnen in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In beginsel geldt bij geluid door activiteiten dat in het omgevingsplan als waarden voor de toegelaten geluidimmissie de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.65, eerste lid, onder a, worden opgenomen.

In plaats van die standaardwaarden kunnen de waarden, bedoeld in artikel 5.65, tweede tot en met vierde lid, op genomen worden. Ook moeten in het omgevingsplan de grenswaarden voor in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen worden opgenomen. Er kan echter een maatschappelijke of bestuurlijke wens zijn om in het omgevingsplan andere waarden te bieden, of het kan nodig zijn om andere waarden te bieden om te kunnen voldoen aan artikel 5.59, eerste lid. Zie ook de toelichting op artikel 5.64.

Gebruik van de afwijkmogelijkheden die dit artikel biedt, vergt een deugdelijke motivering. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder 'Flexibiliteit voor verschillende aspecten', van het algemeen deel van deze toelichting.

Eerste lid

Dit lid biedt de mogelijkheid om in het omgevingsplan andere waarden voor geluid op te nemen dan de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.65, eerste lid, onder a, tweede, derde of vierde lid. Deze andere waarden kunnen naar het oordeel van de gemeenteraad passend zijn vanwege de locatie of aard van de activiteit, de aard van het gebied waarin de activiteit wordt verricht, of een cumulatie van het geluid afkomstig van meerdere bedrijfsmatige activiteiten gezamenlijk. Er kunnen bijvoorbeeld lagere waarden worden vastgesteld om cumulatie van geluid te voorkomen of een betere kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken, of hogere waarden voor een gemengd gebied waar een hoger geluidniveau aanvaardbaar wordt gevonden. Andere waarden kunnen hogere of lagere waarden zijn, maar ook waarden in een andere dosismaat, bijvoorbeeld dB(C) voor laagfrequent geluid.

De gemeenteraad bepaalt zelf in hoeverre er sprake is van een relevante cumulatie van geluid. Een geluidgevoelig gebouw zal niet altijd in de akoestische invloedssfeer van alle bedrijfsmatige activiteiten tegelijk liggen. Ook treedt niet per definitie cumulatie op waar sprake is van meerdere activiteiten. Cumulatie doet zich vooral voor als ongeveer gelijktijdig door meerdere activiteiten een vergelijkbaar geluid op een vergelijkbaar niveau wordt voortgebracht. Ook kan de afstand tot activiteiten een rol spelen. In dit geval kan het geluid mogelijk door een gebouw worden afgeschermd. Hiervoor zijn geen algemene instructieregels te geven, dit moet per geval worden beoordeeld.

Tweede lid, onder a

Anders dan op grond van artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zijn voor de periode tussen 7.00 en 19.00 uur (de dagperiode) geen standaardwaarden of grenswaarden opgenomen in de tabellen 5.65.1 en 5.65.2. Dit onderdeel maakt het expliciet mogelijk om in het omgevingsplan toch waarden op te nemen voor deze periode. Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn om het gebruik van antihagelkanonnen in het agrarisch gebied te reguleren.

Tweede lid, onder b

Het opnemen in het omgevingsplan van waarden is niet verplicht. De gemeenteraad kan met toepassing van dit onderdeel geheel of gedeeltelijk afzien van het stellen van waarden, bijvoorbeeld over activiteiten die gezien hun aard of afstand tot geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties, niet relevant kunnen bijdragen aan het geluid op de gevels van die gebouwen of de begrenzing van die locaties. Bij de 'aard' van activiteiten kan het ook gaan om activiteiten die niet dagelijks of met grote regelmaat geluid produceren. De specifieke aard van een (deel)activiteit, in dit geval de omstandigheid dat deze op een relatief beperkt aantal tijdstippen daadwerkelijk wordt uitgevoerd, kan een rol spelen bij de onderbouwing van zo'n keuze. In paragraaf 8.1.6.2 van het algemeen deel van deze toelichting worden hiervan enkele voorbeelden gegeven. De toepassing van dit onderdeel laat onverlet dat met de geluidregels in het omgevingsplan voldoende zeker moet zijn gesteld dat het geluid op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties aanvaardbaar is.

Derde lid

Deze bepaling geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om de zogenoemde festiviteitenregeling uit artikel 2.21 van het Activiteitenbesluit milieubeheer voort te zetten. Bij het vieren van incidentele festiviteiten en activiteiten kan niet altijd voldaan worden aan de gestelde geluidsvoorschriften. Daarom kan in het omgevingsplan bepaald worden dat de geluidsvoorschriften gedurende bepaalde perioden niet gelden. Onderdeel a is van toepassing op de zogenoemde collectieve festiviteiten. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt tijdens carnaval, kermissen of culturele-, sport- en recreatieve manifestaties die voor een gemeente van belang zijn. Daarnaast kan een aantal dagen of dagdelen worden aangewezen, waarop voor andere festiviteiten met een meer individueel karakter, de vastgestelde waarden niet gelden (onderdeel b). Het in het omgevingsplan aan te wijzen aantal dagen of dagdelen mag niet meer dan 12 etmalen per jaar bedragen. Een festiviteit die voor middernacht begint en doorloopt tot na 24.00 uur wordt als één festiviteit aangemerkt. Op grond van

artikel 5.68 kunnen zo nodig regels worden verbonden aan de festiviteiten, zoals de verplichting om bepaalde maatregelen te treffen.

Vierde lid

Op grond van dit lid is het mogelijk om in het omgevingsplan te bepalen dat waarden niet gelden op de gevel van een geluidgevoelig gebouw, begrenzing van een geluidgevoelige locatie of plaats waar een geluidsgevoelig gebouw gerealiseerd mag worden, maar op een ander punt, dat dichter bij de plaats is gelegen waar de activiteit wordt uitgevoerd. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden bij de inrichting van bedrijventerreinen. Daarbij kan het wenselijk zijn dat bedrijven die relatief veel geluid produceren in het midden van het terrein gesitueerd worden en andere bedrijven in de buitenring, zonder specifiek te bepalen welke bedrijvencategorieën in de binnen- en buitenring toegelaten zijn, want dat past niet bij uitnodigingsplanologie. Met toepassing van dit artikellid kan daartoe de geluidruimte van bedrijven beperkt worden. Niet door uit te gaan van de gevel van het dichtstbijzijnde gevoelige bouwwerk (dat kan heel ver liggen en nauwelijks bepalend zijn), maar door geluidnormen op te nemen die gelden op een referentiepunt op een vaste afstand van de activiteit.
De mogelijkheid die dit lid biedt kan ook gebruikt worden wanneer geluidgevoelige gebouwen of locaties op grote afstand van een activiteit zijn gelegen.

Vijfde lid

Dit lid beperkt de mogelijkheid om af te wijken van de standaardwaarden voor militaire objecten of terreinen als bedoeld in artikel 5.146, eerste lid, van dit besluit. Aan activiteiten die daarmee verband houden mogen in het omgevingsplan geen lagere waarden worden verbonden dan de standaardwaarden, bedoeld in tabel 5.65.1, of de grenswaarden, bedoeld in tabel 5.65.2. Ook mogen geen maximale geluidsniveaus worden vastgesteld voor de periode van 7.00 tot 19.00 uur en mag niet worden bepaald dat vastgestelde waarden gelden op een locatie die dichter bij de activiteit gelegen is dan de in artikel 5.60 bedoelde gevel, begrenzing of plaats.

Artikel 5.67 (grenswaarden voor geluidgevoelige ruimten binnen geluidgevoelige gebouwen bij hogere waarden op de gevel) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Als op grond van artikel 5.66, eerste lid, op de gevel van geluidgevoelige gebouwen hogere waarden worden toegelaten dan de standaardwaarden, heeft dit ook gevolgen voor de geluidniveaus binnen deze geluidgevoelige gebouwen.
Omdat het niet wenselijk is dat in geluidgevoelige ruimten hogere geluidniveaus optreden dan de grenswaarden, bedoeld in tabel 5.67, is in dit lid bepaald dat een hogere waarde op de gevel alleen is toegestaan als de grenswaarden in geluidgevoelige ruimten (ook wel binnenwaarden genoemd) niet worden overschreden. Hier mag niet van worden afgeweken. In concrete gevallen kunnen geluidwerende maatregelen nodig zijn om aan deze grenswaarden te voldoen.

Dit artikel heeft geen betrekking op geluidgevoelige ruimten van in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen, omdat daarvoor al de op grond van artikel 5.65 in het omgevingsplan opgenomen grenswaarden voor gelden. Anders dan de grenswaarde voor in- of aanpandige geluidgevoelige gebouwen is de grenswaarde, bedoeld in dit artikel, geen norm voor degene die de activiteit uitvoert. De grenswaarde voor in- of aanpandige geluidgevoelige ruimten wordt immers in het omgevingsplan opgenomen als geldende waarde. De grenswaarde in dit lid wordt niet opgenomen in het omgevingsplan, maar gebruikt bij het vaststellen van een waarde voor de toegelaten geluidimmissie op de gevel. Het is aan de gemeenteraad om ervoor te zorgen dat de grenswaarde niet wordt overschreden, gegeven de geluidwering van de gevel.

Tweede lid

Deze bepaling biedt gemeenten de mogelijkheid om, in bijzondere gevallen, geheel of gedeeltelijk af te zien van het treffen van geluidwerende maatregelen om te voldoen aan het eerste lid. De gemeenteraad kan dat besluiten als de maatregelen onevenredig ingrijpend zijn (onderdeel a). Er is bijvoorbeeld sprake van een onevenredig ingrijpende maatregel als om bouwkundige redenen voor het aanbrengen van de geluidwerende maatregelen een (gedeeltelijke) herbouw van een gebouw nodig is. Ook gevelmaatregelen die het aanzicht van monumenten of op een andere manier waardevolle panden in ernstige mate aantasten, kunnen als onevenredig ingrijpend worden aangemerkt. De gemeenteraad kan ook oordelen dat de te treffen maatregelen ten dele onevenredig ingrijpend zijn. In dat geval wordt de verbetering van de gevel beperkt tot wat wel mogelijk is.
De gemeenteraad mag geheel afzien van het treffen van geluidwerende maatregelen als de eigenaar

van een gebouw medewerking weigert aan het uitvoeren van de benodigde geluidmetingen of het uitvoeren van de geluidwerende maatregelen (onderdeel b).

Artikel 5.68 (andere regels dan waarden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In beginsel geldt bij geluid door activiteiten dat in het omgevingsplan als waarden voor de toegelaten geluidimmissie de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5. 65, eerste lid, onder a, worden opgenomen. In plaats van die standaardwaarden kunnen de waarden, bedoeld in artikel 5.65, tweede tot en met vierde lid, op genomen worden. Ook moeten in het omgevingsplan de grenswaarden voor in- en aanpandige geluidgevoelige gebouwen worden opgenomen. Er kan echter een maatschappelijke of bestuurlijke wens zijn om voor het geluid door activiteiten in het omgevingsplan geen waarden, maar gebruiksregels op te nemen of om naast waarden gebruiksregels op te nemen. Het gaat daarbij om regels als sluitingstijden voor bedrijven of terrassen of aan te houden afstanden of venstertijden voor transport. Dit artikel biedt hiervoor de mogelijkheid.

Gebruik van de afwijkmogelijkheid die dit lid biedt, vergt een deugdelijke motivering. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder 'Flexibiliteit voor verschillende aspecten', van het algemeen deel van deze toelichting.

Tweede lid

De mogelijkheid om gebruiksregels in het omgevingsplan op te nemen, geldt niet voor militaire objecten of terreinen als bedoeld in artikel 5.90, eerste lid, of voor de inzet van motorvoertuigen of helikopters voor spoedeisende medische hulpverlening, ongevallenbestrijding, brandbestrijding, gladheidbestrijding en het vrijmaken van de weg na een ongeval.

Artikel 5.69 (buiten beschouwing laten van geluidbronnen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is bepaald dat in het omgevingsplan wordt vastgelegd dat de geluidwaarden die in het omgevingsplan zijn opgenomen geen betrekking hebben op het geluid van de spoedeisende inzet van hulpvoertuigen (onderdeel a). Dat geldt voor het gemiddelde geluidniveau en voor het maximale geluidniveau. Deze uitzondering geldt alleen voor de spoedeisende inzet en dus niet voor het geluid als gevolg van niet-spoedeisende inzet van hulpvoertuigen of bijvoorbeeld het onderhouden en testen van die voertuigen.

Eenzelfde uitzondering geldt voor al het menselijk stemgeluid (onderdeel b). Aan menselijk stemgeluid kunnen met toepassing van artikel 68wel andere eisen worden gesteld die hinder door stemgeluid beperken, maar een getalsmatige normering ervan blijkt in de praktijk slecht toepasbaar en handhaafbaar.

Bij het toedelen van functies aan locaties betrekt de gemeenteraad al het geluid vanwege de toegelaten activiteiten. Dit moet voorkomen dat die geluiden tot te veel hinder kunnen leiden. Het feit dat er in het omgevingsplan geen waarden mogen worden opgenomen voor het geluid van de spoedeisende inzet van hulpvoertuigen en voor menselijk stemgeluid, betekent dus niet dat de die geluidbronnen bij de toepassing van artikel 5.59, eerste lid, buiten beschouwing mogen blijven. Zie ook de toelichting op artikel 5.59, eerste lid.

§ 5.1.4.2.3 Geluid door specifieke activiteiten

Artikel 5.70 (windturbines en windparken) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel heeft betrekking op het toestaan in het omgevingsplan van zowel solitaire windturbines als van windparken. Met het gebruik van het begrip windpark is aangesloten bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Het begrip komt in de plaats van het begrip 'combinatie van windturbines' uit artikel 3.13 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In het Besluit activiteiten leefomgeving is een windpark gedefinieerd als een samenstel van voorzieningen waarmee elektriciteit met behulp van wind wordt geproduceerd, waarbij onder een samenstel van voorzieningen wordt verstaan alle aanwezige middelen die onderling met elkaar zijn verbonden voor de productie van elektriciteit met behulp van wind.

Eerste lid

In dit lid zijn standaardwaarden voor geluid opgenomen voor windturbines en windparken. De

gemeenteraad moet deze standaardwaarden als waarden opnemen in het omgevingsplan.
Het stellen van waarden in het omgevingsplan gebeurt voor windturbines apart vanwege de van de standaardwaarden uit tabel 5.65.1 afwijkende dosismaat en meetmethode. De standaardwaarden gelden op grond van artikel 5.60 op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en op de grens van geluidgevoelige locaties.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid kan de gemeenteraad hogere of lagere waarden vaststellen voor windturbines. Lagere waarden mogen alleen worden vastgesteld als dat vanwege cumulatie van het geluid van meerdere windturbines noodzakelijk is om een aanvaardbaar geluidniveau te bereiken of als dat omwille van de bijzondere aard van het gebied in de rede ligt. Daarbij kan gedacht worden aan stiltegebieden. Afhankelijk van de omstandigheden kan de lagere grenswaarde voor zowel bestaande als nieuw op te richten windturbines worden opgelegd.

Gebruik van de afwijkmogelijkheid die dit lid biedt, vergt een deugdelijke motivering. Dit geldt met name ook voor het stellen van een lagere grenswaarde voor bestaande windturbines. De gemeenteraad houdt bij voorkeur rekening met de te verwachten ontwikkelingen. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder 'Flexibiliteit voor verschillende aspecten', van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5.71 (windturbines en windparken – verhouding met aanvaardbaarheid) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In artikel 5.59, tweede lid, is geregeld dat een omgevingsplan er in moet voorzien dat het geluid door een individuele activiteit op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie aanvaardbaar moet zijn. Omdat de regels in subparagraaf 5.1.4.2.1 algemene bepalingen betreffen, is artikel 5.59 ook van toepassing op het geluid door windturbines en windparken. Tegelijkertijd stelt artikel 5.70 specifieke eisen. Met dit artikel is beoogd te verduidelijken hoe de regels in artikel 5.70 zich verhouden met artikel 5.59. De werking is vergelijkbaar met artikel 5.64. Voor een toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelen 5.59 en 5.64.

Artikel 5.72 (militaire buitenschietbanen en springterreinen, andere buitenschietbanen en kleiduivenbanen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit artikel zijn standaardwaarden voor geluid opgenomen voor schietbanen en springterreinen. De gemeenteraad moet deze standaardwaarden als waarden opnemen in het omgevingsplan. Voor een schietbaan of springterrein geldt een standaardwaarde van 50 dB $B_{s,dan}$. De standaardwaarden gelden op grond van artikel 5.60 op de gevel van geluidgevoelige gebouwen en op de grens van geluidgevoelige locaties.

Een paintballterrein is geen schietbaan als bedoeld in artikel 5.72. Op deze terreinen zijn de reguliere geluidregels uit subparagraaf 5.1.4.2.2 van toepassing. Onder het Activiteitenbesluit vielen paintballterreinen ook niet onder de regels voor buitenschietbanen. Er is geen aanleiding om dit te veranderen.

Tweede lid

Op grond van onderdeel a mogen voor andere schietbanen dan militaire schietbanen lagere waarden worden vastgesteld. Voor militaire schietbanen of voor springterreinen mogen geen lagere waarden worden vastgesteld.

Het vaststellen van een hogere waarde mag alleen voor militaire schietbanen of springterreinen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen militaire schietbanen en springterreinen waarvoor op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving een omgevingsvergunning is vereist en de militaire schietbanen en springterreinen waarvoor geen omgevingsvergunning is vereist. Voor de vergunningplichtige militaire schietbanen en springterreinen mag de waarde niet hoger zijn dan 60 dB $B_{s,dan}$, voor de niet-vergunningplichtige militaire schietbanen en springterreinen mag de waarde niet hoger zijn dan 55 dB $B_{s,dan}$.

Gebruik van de afwijkmogelijkheden die dit lid biedt, vergt een deugdelijke motivering. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder 'Flexibiliteit voor verschillende aspecten', van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5.73 (militaire buitenschietbanen en springterreinen, andere buitenschietbanen en kleiduivenbanen – verhouding met aanvaardbaarheid) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In artikel 5.59, tweede lid, is geregeld dat een omgevingsplan er in moet voorzien dat het geluid door een individuele activiteit op een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige locatie aanvaardbaar moet zijn. Omdat de regels in subparagraaf 5.1.4.2.1 algemene bepalingen betreffen, is artikel 5.59 ook van toepassing op het geluid door militaire buitenschietbanen en springterreinen, andere buitenschietbanen en kleiduivenbanen. Tegelijkertijd stelt artikel 5.72 specifieke eisen. Met dit artikel is beoogd te verduidelijken hoe de regels in artikel 5.72 zich verhouden met artikel 5.59. De werking is vergelijkbaar met artikel 5.64. Voor een toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelen 5.59 en 5.64.

Artikel 5.74 (spoorwegemplacementen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel zal worden ingevuld via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

§ 5.1.4.3 Geluid rond luchthavens

Deze paragraaf zal worden ingevuld via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

§ 5.1.4.4 Trillingen

Artikel 5.75 (toepassingsbereik) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Paragraaf 5.1.4.4 is van toepassing op trillingen door activiteiten, anders dan het wonen, op een trillinggevoelig gebouw. De instructieregels gelden zowel bij het toestaan van de activiteit, als bij het toestaan van trillinggevoelige gebouwen.

Het voert te ver om van gemeenten te vragen dat regels gesteld worden over het trillingen die afkomstig zijn van het gebruik van woningen. Daarom is in dit lid bepaald dat paragraaf 5.1.4.4 niet van toepassing is op trillingen door het wonen. Verder kan paragraaf 5.1.4.4 van toepassing zijn op trillingen door alle denkbare activiteiten.
Paragraaf 5.1.4.4 is wel van toepassing op trillingen afkomstig van een locatie waar woningen met een bedrijf aan huis zijn toegelaten, maar dan wordt alleen rekening gehouden met de trillingen afkomstig van het bedrijf.
Omdat de instructieregels in afdeling 5.1 het toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan betreffen, spreekt het voor zich dat paragraaf 5.1.4.4 niet van toepassing is op (tijdelijke) activiteiten ten behoeve waarvan geen functie is toegewezen aan een locatie. Zo zijn de in het omgevingsplan op grond van deze paragraaf vast te stellen trillingwaarden niet van toepassing op de bouw- en sloopwerkzaamheden of de inzet van een mobiele puinbreker, waarvoor regels zijn gesteld in hoofdstuk 7 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Wat een trillinggevoelig gebouw is, is omschreven bijlage I. Een trillinggevoelig gebouw is een gebouw als bedoeld in artikel 5.76. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.76.

Bij het toelaten van een (wijziging van een) activiteit wordt alleen gekeken naar de trillingen door die activiteit op trillinggevoelige gebouwen die toegelaten zijn op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Dit is een voortzetting van de regeling uit de Wet milieubeheer op grond waarvan de planologische status bepalend is voor de bescherming tegen trilling. Het feitelijke gebruik van een gebouw is daarbij niet van belang.
Dat betekent dat paragraaf 5.1.4.4 niet ziet op feitelijk illegale trillinggevoelige gebouwen. Ook betekent dit, dat een trillinggevoelig gebouw dat vergunningvrij gebouwd is, zoals een mantelzorgwoning, niet onder het toepassingsbereik van paragraaf 5.1.4.4 valt. Immers, deze trillinggevoelige gebouwen zijn niet toegelaten bij omgevingsplan of omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Andersom geldt hetzelfde: bij het toelaten van een (wijziging van een) trillinggevoelig gebouw wordt alleen gekeken naar de trillingen op dat gebouw door die activiteit die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

Tweede lid

In dit lid zijn trillinggevoelige gebouwen (onderdelen a en b) en activiteiten (onderdeel c) aangewezen waarop paragraaf 5.1.4.4 niet van toepassing is. Voor een toelichting op deze uitzonderingen wordt

verwezen naar de toelichting op artikel 5.55, tweede lid.

Artikel 5.76 (trillinggevoelige gebouwen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is aangegeven wat trillinggevoelige gebouwen zijn. De begripsomschrijving komt inhoudelijk in grote lijnen overeen met de beschrijving van woningen en andere trillinggevoelige gebouwen die in artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1.2 van het Besluit geluidhinder was opgenomen. De terminologie sluit aan op het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Een gebouw met een andere functie dan de genoemde functies in het derde lid, is geen trillinggevoelig gebouw. Een voorbeeld daarvan zijn strafinrichtingen, die een celfunctie hebben. Ook gebouwen met een industriefunctie (bijvoorbeeld een productiehal) of een logiesfunctie (zoals een hotel of recreatiewoning) zijn geen trillinggevoelig gebouw.

Voor een toelichting op de verschillende gebruiksfuncties wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.56, eerste lid, onder a tot en met e, en derde lid.

Artikel 5.77 (trillinggevoelige ruimten) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit lid worden trillinggevoelige ruimten aangewezen. In deze trillinggevoelige ruimten worden, in gevallen waarin dat is aangegeven, in het omgevingsplan als waarden de standaardwaarden, bedoeld in de tabellen 5.83.1 en 5.83.2, opgenomen. Net als bij de definitie van de trillinggevoelige gebouwen en trillinggevoelige locaties, is ook voor de aanwijzing van trillinggevoelige ruimten aangesloten bij de terminologie uit het Besluit bouwwerken leefomgeving. Vertrekpunt voor deze aanwijzing van trillinggevoelige ruimten is de definitie van hetzelfde begrip in artikel 1 van de Wet geluidhinder en artikel 1.1 van het Besluit geluidhinder.

Tweede lid

In beginsel zijn trillinggevoelige ruimten verblijfsruimten. Het kan voorkomen dat een gebouw nog niet is ingedeeld en niet bekend is waar de verblijfsruimten zullen komen. In die gevallen zijn de verblijfsgebieden als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving de trillinggevoelige ruimten van het gebouw. Op deze manier is een groter gebied beschermd, zodat het gebouw vrij indeelbaar is met verblijfsruimten.

Artikel 5.78 (meerdere activiteiten beschouwen als een activiteit) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft bepaalt wat als één activiteit beschouwd moet worden. Zie voor een nadere toelichting hierop de toelichting op artikel 5.43.

Artikel 5.79 (trillingen door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is geregeld dat in een omgevingsplan rekening gehouden moet worden met trillingen door activiteiten in trillinggevoelige ruimten van een trillinggevoelig gebouw en dat een omgevingsplan er in moet voorzien dat trillingen door een activiteit in trillinggevoelige ruimten van trillinggevoelig gebouwen aanvaardbaar is. De werking is vergelijkbaar met artikel 5.59, dat het equivalent van dit artikel is voor geluid. Voor een toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar dat artikel.

Artikel 5.80 (functionele binding) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling regelt dat de waarden die in het omgevingsplan worden opgenomen ter uitvoering van paragraaf 5.1.4.4, niet zien op trillinggevoelige gebouwen die functioneel verbonden zijn met een activiteit. Of sprake is van een functionele binding is een feitelijke constatering. Het is niet nodig dat de trillinggevoelige gebouwen die functioneel verbonden zijn individueel in het omgevingsplan worden aangewezen. Voor een toelichting op het begrip functionele verbondenheid wordt verwezen naar paragraaf 8.3.1 onder ‘Functioneel verbonden en functioneel ondersteunende gebouwen en locaties’, van het algemeen deel van deze toelichting.

Dit artikel betreft een voorzetting van de systematiek van de Wet milieubeheer. Die wet beschermde alleen de omgeving van de inrichting, dus alleen de gebouwen die geen onderdeel uitmaakten van de inrichting.

Artikel 5.81 (voormalige functionele binding) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In een omgevingsplan kan worden bepaald dat trillinggevoelige gebouwen die voorheen functioneel verbonden waren met een activiteit, niet beschermd worden tegen de trillingbelasting door die activiteit. Dit kan echter alleen voor zover het gaat om de trillingbelasting van een onder a, b of c van dit lid genoemde activiteit.
Net als bij artikel 5.80 geldt ook hier dat het oordeel dat er sprake is geweest van functionele binding, een feitelijke constatering is. Het aanwijzen van een voormalige bedrijfswoning waarvoor de bescherming is uitgesloten, gebeurt per specifiek geval na een belangenafweging. In het omgevingsplan worden de trillinggevoelige gebouwen die voorheen functioneel verbonden waren dus afzonderlijk aangewezen. Voor een toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 2.3.8, onder 'Voormalige bedrijfswoningen', en paragraaf 8.3.1 onder 'Functioneel verbonden en functioneel ondersteunende gebouwen en locaties', van het algemeen deel van deze toelichting.

Voor een toelichting op hoe deze regeling zich verhoudt met artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.62. Anders dan bij geluid, is er bij trillingen echter geen sprake van een verbreding naar trillinggevoelige locaties, omdat die categorie niet bestaat.

Artikel 5.82 (verhouding met aanvaardbaarheid) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In artikel 5.79, tweede lid, is geregeld dat een omgevingsplan er in moet voorzien dat de trillingen door een individuele activiteit op een trillinggevoelig gebouw aanvaardbaar moet zijn. Tegelijkertijd stellen de artikel 5.83 tot en met 5.85 specifieke regels. Met dit artikel is beoogd te verduidelijken hoe die regels zich verhouden met artikel 5.79. De werking is vergelijkbaar met artikel 5.64, dat het equivalent van deze bepaling is voor geluid. Voor een toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar dat artikel en naar artikel 5.59 (dat het equivalent van artikel 5.79 is voor geluid).

Artikel 5.83 (standaardwaarden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit lid, zijn twee standaardwaarden opgenomen voor trillingen. De gemeenteraad moet deze standaardwaarden als waarden opnemen in het omgevingsplan. Alleen in de in artikel 5.84 en 5.85 genoemde gevallen kunnen andere waarden worden vastgesteld.

De eerste standaardwaarde ziet op continue trillingen. In bijlage I is een begripsomschrijving voor continue trillingen opgenomen. Het gaat om trilling die ten opzichte van de grootste trillingstijd gedurende een lange tijd aanwezig is. Het uitgangspunt bij trillinghinder is dat continue trillingen niet voelbaar mogen zijn. Niet alle activiteiten zullen trillinghinder veroorzaken. Continue trillingen worden doorgaans veroorzaakt door stationaire installaties zoals compressoren of koelmachines en stans- en ponsactiviteiten, die vooral plaatsvinden in de metaal-elektrobranche. Voor continue trillingen zijn de standaardwaarden opgenomen in tabel 5.83.1.

De tweede standaardwaarde ziet op herhaald voorkomende trillingen van transportmiddelen. In bijlage I is een begripsomschrijving voor herhaald voorkomende trilling opgenomen. Het gaat om kortdurende trilling door weg- of railverkeer, waaronder heftrucks, bulldozers en kranen op rails, met een repeterend karakter. Die trillingen treden niet continue op maar komen wel herhaald voor. Voor herhaald voorkomende trillingen zijn de standaardwaarden opgenomen in tabel 5.83.2.

De tabellen 5.83.1 en 5.83.2 zijn ontleend aan de Meet- en beoordelingsrichtlijn deel B «Hinder voor personen in gebouwen» van Stichting Bouwresearch Rotterdam.

Tweede lid

Anders dan bij de regels die in paragraaf 5.1.4.2 zijn opgenomen over geluid (artikel 5.60) kunnen de waarden die in het omgevingsplan zijn opgenomen pas gelden als het trillinggevoelige gebouw is gerealiseerd. Dit lid regelt dat het omgevingsplan dat moet regelen. Een meting aan trillingen in of op de bodem van een locatie waar een trillinggevoelige gebouw mag komen is namelijk niet vergelijkbaar met meting aan trillingen in een trillinggevoelige ruimte.

Artikel 5.84 (afwijken van standaardwaarde activiteit op bedrijventerrein tot aan grenswaarde) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In beginsel geldt bij trillingen door activiteiten dat in het omgevingsplan als waarden voor de

toegelaten trillingen de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.83, eerste lid, moeten worden opgenomen. Er kan echter een maatschappelijke of bestuurlijke wens zijn om in het omgevingsplan een andere waarde te bieden. Dit artikel biedt hiervoor de mogelijkheid.

De gemeenteraad kan in afwijking van artikel 5.83 in het omgevingsplan hogere of lagere waarden vaststellen. Lagere waarden mogen altijd worden vastgesteld. Hogere waarden mogen alleen worden vastgesteld voor trillingen door activiteiten die worden verricht op een bedrijventerrein en mogen bovendien niet hoger zijn dan de waarden, bedoeld in de tabellen 5.83.1 of 5.83.2, vermenigvuldigd met 1,8. Hiermee is aangesloten bij de Meet- en beoordelingsrichtlijn deel B «Hinder voor personen in gebouwen» van Stichting Bouwresearch Rotterdam.

Gebruik van de afwijkmogelijkheden die dit artikel biedt, vergt een deugdelijke motivering. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder 'Flexibiliteit voor verschillende aspecten', van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5.85 (afwijken van standaardwaarde en grenswaarde) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De standaardwaarden voor trillingen, bedoeld in artikel 5.83, eerste lid, en de grenswaarde voor trillingen door activiteiten die worden verricht op een bedrijventerrein, bedoeld in artikel 5.84, tweede lid, onder b, voorzien in een basisbeschermingsniveau. In een zeer beperkt aantal gevallen kan dit basisbeschermingsniveau aan een gewenste ontwikkeling in de weg staan. Voor deze gevallen biedt dit artikel de mogelijkheid om af te wijken van dat basisbeschermingsniveau. Voor een uitgebreide toelichting op de mogelijkheid om af te wijken van het basisbeschermingsniveau en de vereiste motivering wordt verwezen naar paragraaf 8.1.3, onder 'Afwegingskader afwijken van basisbeschermingsniveau (grenswaarden) als zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen', van het algemeen deel van deze toelichting. In paragraaf 8.1.3, onder 'Afwijken basisbeschermingsniveau niet nieuw, verhouding tot mogelijkheden huidig recht', van het algemeen deel van deze toelichting wordt nog ingegaan op de verhouding van deze regeling met het oude recht.

Tweede lid

Dit lid gaat over activiteiten die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit op grond van een omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift meer trillingen mochten veroorzaken dan de waarden, bedoeld in de artikelen 5.83 en 5.84. De gemeenteraad kan deze eerder toegestane waarden desgewenst vastleggen in het omgevingsplan, maar kan geen hogere waarde vaststellen dan die eerder toegestane waarde.

Het vaststellen van een lagere waarde, of van een hogere waarde voor zover het gaat om activiteiten, verricht op bedrijventerreinen en tot maximale 1,8 maal de standaardwaarde, kan ook op grond van artikel 5.84.

§ 5.1.4.5 Bodemkwaliteit

Deze paragraaf zal worden ingevuld via het Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet.

§ 5.1.4.6 Geur

§ 5.1.4.6.1 Algemene bepalingen geur

Artikel 5.86 (toepassingsbereik) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Paragraaf 5.1.4.6 is van toepassing op geur door activiteiten, anders dan het wonen, op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie. De instructieregels gelden zowel bij het toestaan van (een wijziging van) een activiteit, als bij het toestaan van geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties in de nabijheid van de activiteit.

Paragraaf 5.1.4.6 ziet niet op activiteiten waar het omgevingsplan alleen wonen toelaat. Het voert te ver om van gemeenten te vragen dat regels gesteld worden over het geur dat afkomstig is van het gebruik van woningen. Dat betekent dat deze paragraaf bijvoorbeeld niet ziet op hobbymatige activiteiten. Maar het staat gemeenten vrij om, als zij dat wenselijk achten, in het omgevingsplan ook regels te stellen over activiteiten die met dit lid uitgesloten zijn. Zo kan een gemeente ervoor kiezen de

geur als gevolg van het stoken van hout in kachels en open haarden door particulieren in het omgevingsplan te regelen. Daarbij kan de gemeenteraad de instructieregels volgen die in deze paragraaf zijn opgenomen. Dit is niet verplicht.
De paragraaf is wel van toepassing op de geur afkomstig van een locatie waar woningen met een bedrijf aan huis zijn toegelaten. Maar dan wordt alleen rekening gehouden met de geur afkomstig van het bedrijf.
Omdat de instructieregels in afdeling 5.1 het toedelen van functies aan locaties in het omgevingsplan betreffen, spreekt het voor zich dat paragraaf 5.1.4.6 niet van toepassing is op (tijdelijke) activiteiten waarvan de functie niet is toegewezen aan een locatie. Voor tijdelijke landbouwactiviteiten is dat anders. De gronden zullen immers de functie landbouwgrond hebben.

Wat een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie is, is omschreven bijlage I. Een geurgevoelige locatie is een locatie als bedoeld in artikel 5.87, tweede of vierde lid. Een geurgevoelig gebouw is een gebouw als bedoeld in artikel 5.87, eerste, derde of vierde lid.

Bij het toelaten van een (wijziging van een) activiteit wordt alleen gekeken naar de geur door die activiteit op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die toegelaten zijn op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Dat betekent dat paragraaf 5.1.4.6 niet ziet op feitelijk illegale geurgevoelige locaties en geurgevoelige gebouwen. Ook betekent dit, dat een geurgevoelig gebouw dat vergunningvrij gebouwd is, zoals een mantelzorgwoning, niet onder het toepassingsbereik van paragraaf 5.1.4.6 valt. Immers, deze geurgevoelige gebouwen zijn niet toegelaten bij omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, ook al zijn ze wel toegestaan.
Andersom geldt hetzelfde: bij het toelaten van een (wijziging van een) geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie wordt alleen gekeken naar de geur op dat gebouw of die locatie door die activiteit die is toegelaten op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit.

Tweede lid

In dit lid is geregeld dat paragraaf 5.1.4.6, met uitzondering van artikel 5.88, niet van toepassing is op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die in het omgevingsplan alleen voor een bepaalde periode van niet meer dan 10 jaar zijn toegelaten. Deze tijdelijkheid moet expliciet in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit zijn vastgelegd. Het kan daarbij zowel gaan om een gebouw dat of locatie die tijdelijk geurgevoelig is (bijvoorbeeld huisvesting in een hotel) als om een tijdelijk gebouw of een tijdelijke locatie voor een drijvende woonfunctie of woonwagen.

Op tijdelijk toegelaten geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties is artikelen 5.88 dus wel van toepassing. Dit betekent dat er in het omgevingsplan rekening gehouden moet worden met de geur op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties en dat deze aanvaardbaar moet zijn. Dit geldt ook voor tijdelijke geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die functioneel verbonden zijn of waren met een activiteit.

Artikel 5.87 (geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste en tweede lid

Deze leden regelen wat in ieder geval beschouwd wordt als geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie. Het gaat bij een geurgevoelig gebouw om gebouwen die hoofdzakelijk bestaan uit de volgende gebruiksfuncties: onderwijsfuncties, gezondheidzorgfuncties met bedgebied en woonfuncties waar 24-uurszorg plaatsvindt. Daarnaast wordt een woonfunctie en een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang met bedgebied in ieder geval als geurgevoelig gebouw beschouwd. Het gaat bij een geurgevoelige locatie om de gebruiksfuncties drijvende woonfunctie, en woonwagen.
Gebruiksfuncties zijn een gedeelte van een of meer bouwwerken die dezelfde gebruiksbestemming hebben en die samen een gebruikseenheid vormen, zoals een woonfunctie, onderwijsfunctie, gezondheidszorgfunctie, celfunctie, kantoorfunctie of logiesfunctie. In bijlage I zijn begripsomschrijvingen opgenomen van de verschillende woonfuncties. Daarbij is verwezen naar de begripsomschrijvingen in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Voor een toelichting op de verschillende gebruiksfuncties die in ieder geval geurgevoelig zijn, wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.55, derde lid, onder a tot en met d, en vierde lid.

Derde lid

Met dit lid is geregeld dat een geurgevoelig gebouw ook een geprojecteerd geurgevoelig gebouw kan

zijn. Het hoeft dus niet per se te gaan om gerealiseerde (bestaande) geurgevoelige gebouwen. Dit is een logisch voortvloeisel van de samenhangende benadering van ruimtelijke ontwikkeling en geur in het omgevingsplan. In de artikelen 5.89 en 5.90 is bepaald waar in het geval van een geprojecteerd gebouw de waarden gelden en tot waar de afstandseisen gelden.

Vierde lid

De gemeenteraad kan in het omgevingsplan in aanvulling op de geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid, andere geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties aanwijzen. Het moet wel gaan om een locatie of gebouw waar hoofdzakelijk sprake is van verblijf van mensen. Een celfunctie, kantoorfunctie of logiesfunctie kan bijvoorbeeld worden aangemerkt als geurgevoelig gebouw. Er is geen sprake van een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie als het verblijf van mensen een ondergeschikte rol speelt. Denk daarbij aan stallen, kassen en opslagloodsen. Bij het aanwijzen van geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties kan nauw aangesloten worden bij de geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die onder het recht dat gold tot de inwerkingtreding van dit besluit werden beschermd. Maar de gemeenteraad kan er ook voor kiezen om in het omgevingsplan geen andere geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties aan te wijzen. Paragraaf 5.1.4.6 is ook van toepassing op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die in het omgevingsplan als zodanig zijn aangewezen.
Het zal vaak gaan om het aanwijzen van geurgevoelige gebouwen en eventueel geurgevoelige locaties voor het gehele grondgebied. Dat kan gebeuren in het algemeen deel van het omgevingsplan. Als een gemeente ervoor kiest om bij de aanwijzing te differentiëren tussen locaties zal ook begrenzing van die locaties aan de orde zijn. Het besluit staat er niet aan in de weg om individuele gebouwen of locaties als geurgevoelig aan te wijzen, maar dat zou een gedetailleerde begrenzing vergen.

Artikel 5.88 (geur door activiteiten – rekening houden met en aanvaardbaarheid) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is geregeld dat in een omgevingsplan rekening gehouden moet worden met geur door activiteiten op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties en dat een omgevingsplan er in moet voorzien dat de geur door een activiteit op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties aanvaardbaar is. De werking is vergelijkbaar met artikel 5.59, dat het equivalent van dit artikel is voor geluid. Voor een toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar dat artikel.

Het tweede lid vervangt artikel 2.7a, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, dat bepaalde dat de geurhinder de geurhinder voorkomen dan wel tot een aanvaardbaar niveau beperkt zou moeten worden.

Artikel 5.89 (waar waarden gelden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid regelt waar de waarden gelden die voor geur door een activiteit op een geurgevoelig gebouw in het omgevingsplan worden gesteld. Als het geurgevoelige gebouw al gerealiseerd is, gelden de waarden op de dichtstbijzijnde gevel van het geurgevoelige gebouw (onderdeel a). Als het geurgevoelige gebouw nog niet gerealiseerd is, gelden de waarden op de plaats waar de gevel van het geurgevoelige gebouw mag worden gerealiseerd (onderdeel b). Zie voor een nadere toelichting op onderdeel b, de toelichting op artikel 5.60, eerste lid.

Tweede lid

Dit lid regelt waar de waarden gelden die voor geur door een activiteit op een geurgevoelige locatie in het omgevingsplan worden gesteld, namelijk op de begrenzing van de locatie.

Derde lid

Op grond van dit lid is het mogelijk om in het omgevingsplan te bepalen dat waarden niet gelden op de gevel van een geurgevoelig gebouw, grens van een geurgevoelige locatie of plaats waar een geurgevoelig gebouw gerealiseerd mag worden, maar op een ander punt, dat dichter bij de plaats is gelegen waar de activiteit wordt uitgevoerd. Van deze mogelijkheid kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden bij de inrichting van bedrijventerreinen met diverse geuremitterende bedrijven. Met toepassing van dit lid kan daartoe de geurruimte van bedrijven beperkt worden. Niet door uit te gaan van de gevel van het dichtstbijzijnde gevoelige bouwwerk (dat kan heel ver liggen en nauwelijks bepalend zijn), maar door geurnormen op te nemen die gelden op een referentiepunt op een vaste afstand van de activiteit.
De mogelijkheid die dit lid biedt kan ook gebruikt worden wanneer geurgevoelige gebouwen of

geurgevoelige locaties op grote afstand van een activiteit zijn gelegen.

Artikel 5.90 (tot waar afstanden gelden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit lid regelt tot waar de afstanden gelden die in het omgevingsplan zijn opgenomen of op grond van deze paragraaf in het omgevingsplan in acht genomen moeten worden. In de toelichting op artikel 5.89, eerste lid, is de situatie als het geurgevoelige gebouw nog niet gerealiseerd nader toegelicht.

Dit artikel regelt alleen tot waar de afstanden gelden, niet vanaf waar. Daar waar op grond van de subparagrafen die onder paragraaf 5.1.4.6 vallen afstanden in acht genomen moeten worden, is in die subparagrafen bepaald vanaf waar de afstanden gelden.

Artikel 5.91 (functionele binding) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat de regels die in het omgevingsplan worden opgenomen ter uitvoering van paragraaf 5.1.4.6, niet zien op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die functioneel verbonden zijn met een activiteit. Of er sprake is van een functionele binding, is een feitelijke constatering. Het is niet nodig dat functioneel verbonden geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties afzonderlijk in het omgevingsplan worden aangewezen. Voor een toelichting op het begrip functionele verbondenheid wordt verwezen naar paragraaf 8.3.1, onder ‘Functioneel verbonden en functioneel ondersteunende gebouwen en locaties’, van het algemeen deel van deze toelichting.

Dit artikel betreft een voorzetting van de systematiek van de Wet milieubeheer. Die wet beschermde alleen de omgeving van de inrichting, dus alleen de gebouwen en locaties die geen onderdeel uitmaakten van de inrichting.

Tweede lid

Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de afstanden die een omgevingsplan in acht moet nemen op grond van de subparagrafen 5.1.4.6.3 of 5.1.4.6.4. Dat betekent dat de plicht om een de emissiepunt-tot-gevelafstanden, de gevel-tot-gevelafstanden en de afstanden die gelden tussen een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie en een ‘andere’ agrarische activiteit in acht te nemen niet geldt voor geur op functioneel verbonden geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties.

Artikel 5.92 (voormalige functionele binding) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In een omgevingsplan kan worden bepaald dat een geurgevoelig gebouw dat of geurgevoelige locatie die voorheen functioneel verbonden was met een activiteit, niet beschermd wordt tegen de geur door die activiteit. Dit kan echter alleen voor zover het gaat om de geur van een activiteit als genoemd in dit lid. De regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen over geur door andere activiteiten kunnen niet uitgezet worden.
Net als in het eerste lid, geldt ook hier dat het oordeel dat er sprake is geweest van een functionele binding, een feitelijk constatering is. De aanwijzing van een voormalige bedrijfswoning waarvoor de bescherming is uitgesloten, gebeurt op individuele basis na een belangenafweging. De geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties die voorheen functioneel verbonden waren worden dus ieder afzonderlijk in het omgevingsplan aangewezen.
Voor een toelichting wordt verwezen naar de paragrafen 2.3.8, onder ‘Voormalige bedrijfswoningen’, en paragraaf 8.3.1 onder ‘Functioneel verbonden en functioneel ondersteunende gebouwen en locaties’, van het algemeen deel van deze toelichting.

Dit lid betreft een voortzetting van artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Voor een toelichting op hoe deze regeling zich verhoudt met artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.62.
Dit lid betreft ook een voortzetting van artikel 2, derde lid, eerste zin, van de Wet geurhinder en veehouderijen. Daarin was bepaald dat artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van overeenkomstige toepassing was op het verlenen van een omgevingsvergunning voor een veehouderij. Concreet betekende dit dat een bedrijfswoning waarin een derde mocht wonen bij het verlenen van die vergunning niet beschermd werd tegen de geur van de veehouderij waarmee die woning was verbonden.

Tweede lid

Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing op de afstanden die een omgevingsplan in acht moet nemen op grond van de subparagrafen 5.1.4.6.3 of 5.1.4.6.4. Dat betekent dat de plicht om een de emissiepunt-tot-gevelafstanden, de gevel-tot-gevelafstanden en de afstanden die gelden tussen een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie en een 'andere' agrarische activiteit in acht te nemen niet geldt voor geur op voormalig functioneel verbonden geurgevoelige gebouwen of geurgevoelige locaties, als het omgevingsplan dit bepaalt.

Artikel 5.93 (bebouwingscontour geur) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Voor de mate van bescherming tegen de geur door het exploiteren van zuiveringstechnische werken als bedoeld in subparagraaf 5.1.4.6.2, het houden van landbouwhuisdieren als bedoeld in subparagraaf 5.1.4.6.3 en andere agrarische activiteiten als bedoeld in subparagraaf 5.1.4.6.4, wordt in die subparagrafen onderscheid gemaakt tussen bescherming binnen en bescherming buiten de bebouwingscontour. Binnen de bebouwingscontour geldt het hoogste beschermingsniveau. Wat dit beschermingsniveau is, is vastgelegd in de artikelen in die subparagrafen. Het is aan de gemeenteraad om de bebouwingscontouren in het omgevingsplan vast te leggen en geometrisch te begrenzen. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 8.1.6.6, onder 'Begrip: bebouwingscontour', van het algemeen deel van deze toelichting.

§ 5.1.4.6.2 Geur door het exploiteren van zuiveringtechnische werken

Artikel 5.94 (toepassingsbereik) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt dat de instructieregels in subparagraaf 5.1.4.6.2 alleen van toepassing zijn op activiteiten als bedoeld in artikel 3.174 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit betekent dat deze subparagraaf ziet op het exploiteren van een zuiveringtechnisch werk. Op grond van bijlage I, onder A, bij de wet is een zuiveringtechnisch werk een 'werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater'.
De verwijzing naar artikel 3.174 van het Besluit activiteiten leefomgeving brengt met zich mee dat het exploiteren van een zuiveringtechnisch werk ook andere milieubelastende activiteiten omvat die worden verricht op dezelfde locatie die de activiteit functioneel ondersteunen. De activiteiten worden gezien als één activiteit. Er is dan dus geen sprake van cumulatie van geur door verschillende activiteiten.

Dit artikel betreft een voortzetting van artikel 3.5a van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De regels van subparagraaf 5.1.4.6.2 kent als gevolg van aansluiting bij het Besluit activiteiten leefomgeving een breder toepassingsbereik ten opzichte van artikel 3.5a van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Artikel 3.5a van het Activiteitenbesluit milieubeheer bepaalde namelijk dat de regels alleen van toepassing waren op zuiveringtechnische werken voor zover het de waterlijn betrof met inbegrip van slibindikking en mechanische slibontwatering.

Artikel 5.95 (verhouding met aanvaardbaarheid) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In artikel 5.88, tweede lid, is geregeld dat een omgevingsplan er in moet voorzien dat de geur door een individuele activiteit op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie aanvaardbaar moet zijn. Omdat de regels in subparagraaf 5.1.4.6.1 algemene bepalingen betreffen, is artikel 5.88 ook van toepassing op de geur door de exploitatie van zuiveringtechnische werken. Tegelijkertijd worden in subparagraaf 5.1.4.6.2 specifieke eisen gesteld. Met dit artikel is beoogd te verduidelijken hoe de regels in artikel 5.88 zich verhouden met deze subparagraaf. De werking is vergelijkbaar met artikel 5.59. Voor een toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar dat artikel.

Artikel 5.96 (grenswaarde exploitatie van zuiveringtechnisch werk) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt dat in het omgevingsplan voor de toelaatbare geur door het exploiteren van een zuiveringtechnisch werk op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie, de in tabel 5.63 aangegeven grenswaarde moet worden opgenomen. Tabel 5.96 geeft grenswaarden voor geur op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie, afhankelijk van de ligging binnen of buiten de bebouwingscontour geur, op een gezoneerd industrieterrein of op een bedrijventerrein. In de toelichting bij artikel 5.93 is de bebouwingscontour geur nader toegelicht.

Dit artikel is een voortzetting van artikel 3.5b, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 5.97 (geen grenswaarde bij specifieke geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Voor de geur door de exploitatie van zuiveringstechnische werken waarvoor tot 1 januari 2011 een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht in werking en onherroepelijk was op bepaalde geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties gelden de waarden, afstanden en gebruiksregels die in het omgevingsplan zijn opgenomen niet.
Het gaat daarbij in de eerste plaats om geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die op het moment van verlening van de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet aanwezig waren en voor de inwerkingtreding van dit besluit zijn gebouwd (onderdeel a). In de tweede plaats gaat het om geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties die in de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht niet als geurgevoelig werden beschouwd (onderdeel b).

Dit artikel is een voortzetting van artikel 3.5b, zevende lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In deze bepaling was overgangsrecht opgenomen omdat de definitie van geurgevoelige objecten in het Activiteitenbesluit milieubeheer aansloot bij de definitie van de Wet geurhinder en veehouderij. Op grond van artikel 3.5b, zevende lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer golden in deze situatie helemaal geen grenswaarden.

Artikel 5.98 (flexibiliteit – afwijken van grenswaarden bij cumulatie of lokale omstandigheden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door het exploiteren van een zuiveringtechnisch werk dat in het omgevingsplan de waarden, bedoeld in artikel 5.96, moeten worden opgenomen. De aard of de locatie van de activiteit of cumulatie kunnen echter een lagere waarde wenselijk maken. In die gevallen bestaat er een maatschappelijke en bestuurlijke wens om een lagere waarde in het omgevingsplan vast te leggen dan de grenswaarden die gelden op grond van artikel 5.96. Dit artikel biedt hiervoor de mogelijkheid tot afwijken.

In bepaalde gevallen zal toepassing van dit artikel nodig zijn om te kunnen voldoen aan artikel 5.88, eerste lid, waarin is bepaald dat rekening moet worden gehouden met de geur van activiteiten op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. Voor een uitgebreidere toelichting hierover wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.94.

Gebruik van de afwijkmogelijkheden die dit artikel biedt, vergt een deugdelijke motivering. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder ‘Flexibiliteit voor verschillende aspecten’, van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5.99 (flexibiliteit- afwijken van grenswaarden bij zwaarwegende maatschappelijke belangen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De grenswaarden voor geur door zuiveringtechnische werken, bedoeld in artikel 5.96, voorzien in een basisbeschermingsniveau. In een zeer beperkt aantal gevallen kunnen deze grenswaarden aan een gewenste ontwikkeling in de weg staan. Voor deze gevallen biedt dit lid de mogelijkheid om in afwijking van die grenswaarden in het omgevingsplan hogere waarden vast te stellen.
Voor een uitgebreide toelichting op de mogelijkheid om af te wijken van het basisbeschermingsniveau en de vereiste motivering wordt verwezen naar paragraaf 8.1.3, onder ‘Afwegingskader afwijken van basisbeschermingsniveau (grenswaarden) als zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen’, van het algemeen deel van deze toelichting. In paragraaf 8.1.3, onder ‘Afwijken basisbeschermingsniveau niet nieuw, verhouding tot mogelijkheden huidig recht’, van het algemeen deel van deze toelichting wordt nog ingegaan op de verhouding van deze regeling met het oude recht.

Tweede lid

In dit lid is bepaald dat voor enkele bestaande situaties in het omgevingsplan een andere waarde kan worden opgenomen dan de grenswaarden, bedoeld in artikel 5.96. Het gaat om zuiveringtechnische werken die ten tijde van de publicatie van de bijzondere regeling G3 van de Nederlandse emissierichtlijn lucht (januari 1996) al gerealiseerd waren, en waarvoor op dat tijdstip een vergunning op grond van de Wet milieubeheer in werking en onherroepelijk was. Het omgevingsplan mag dan een hogere

geur toelaten, zijnde de geur opgenomen in tabel 5.99. Tabel 5.99 maakt een onderscheid tussen de grenswaarde die geldt voor geur op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie gelegen binnen de bebouwingscontour geur en de waarde die geldt voor geur op een geurgevoelig gebouw of geurgevoelige locatie buiten de bebouwingscontour geur, op een gezoneerd industrieterrein of op een bedrijventerrein. In de toelichting bij artikel 5.93 wordt de bebouwingscontour geur nader toegelicht.

§ 5.1.4.6.3 Geur door het houden van landbouwhuisdieren in een dierenverblijf

Artikel 5.100 (begripsbepalingen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel zijn enkele begripsomschrijvingen opgenomen die in subparagraaf 5.1.4.6.3 worden gebruikt. Deze begripsomschrijvingen zijn, anders dan gebruikelijk, niet opgenomen in bijlage I, omdat de begrippen een normerend karakter hebben.

Over emissiepunt het volgende. In subparagraaf 5.1.4.6.3 komen afstandseisen voor die gelden vanaf het emissiepunt tot de gevel van een geurgevoelig gebouw of de grens van een geurgevoelige locatie ('emissiepunt-tot-gevelafstanden'). Een emissiepunt is het punt waar een relevante hoeveelheid emissie buiten het overdekte gedeelte van een dierenverblijf treedt of wordt gebracht. Wat een dierenverblijf is, is omschreven in bijlage I bij dit besluit. Daarin is verwezen naar bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving. Dat besluit omschrijft het begrip 'dierenverblijf' omschrijft als volgt: 'gebouw inclusief de verharde uitloop voor het houden van landbouwhuisdieren of een ander bouwwerk voor het houden van pelsdieren'. Het kan hierbij dus gaan om een volledig overdekt dierenverblijf, maar ook om een gedeeltelijk overdekt dierenverblijf. Het punt waar de geur naar buiten treedt of naar buiten wordt gebracht kan bij natuurlijke ventilatie kan elke opening zijn. Bij mechanische of anderszins geforceerde ventilatie is dit het afzuigpunt. Bij het bepalen van het emissiepunt wordt de niet overdekte uitloop die behoort bij het dierenverblijf buiten beschouwing gelaten.
In het 'verspreidingsmodel V-stacks vergunning' wordt uitgebreid ingegaan op de berekening van de geur, uitgaande van het emissiepunt. Dit 'verspreidingsmodel V-stacks vergunning' is in de ministeriële regeling verplicht gesteld.
Het begrip emissiepunt in dit artikel betreft de voortzetting van de begripsomschrijving 'emissiepunt', bedoeld in artikel 1 van de Regeling geurhinder en veehouderij.

Over geuremissiefactor en landbouwhuisdieren met geuremissiefactor het volgende. Subparagraaf 5.1.4.6.3 ziet op het houden van landbouwhuisdieren als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving in een dierenverblijf. De begripsomschrijvingen in dit artikel zijn nodig omdat de regels in subparagraaf 5.1.4.6.3 onderscheid maken tussen het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor, en landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor. Een geuremissiefactor is een getal dat de geuremissie per dier weergeeft, op basis van diercategorie en toegepast stalsysteem. De verschillende geuremissiefactoren zijn in een ministeriële regeling vastgelegd. Die geuremissiefactor is relevant voor de berekening van de geuremissie door de gehele activiteit (door het aantal te houden dieren te vermenigvuldigen met hun geuremissiefactor) op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. De diercategorieën waarvoor een geuremissiefactor is vastgesteld in de ministeriële regeling, zijn genoemd in artikel 5.100.

Artikel 5.101 (toepassingsbereik) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt dat de instructieregels in deze subparagraaf alleen van toepassing zijn op de activiteiten als bedoeld in artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving, voor zover deze plaatsvinden in een dierenverblijf. Dit betekent dat de instructieregels van toepassing zijn op het exploiteren van een ippc-installatie voor het houden van pluimvee of varkens, bedoeld in categorie 6.6 van bijlage I bij de richtlijn industriële emissies, en het in een dierenverblijf houden van meer dan 10 stuks rundvee, meer dan 15 varkens, meer dan 350 kippen, een of meer pelsdieren, of meer dan 25 overige landbouwhuisdieren. Uitgezonderd zijn landbouwhuisdieren die alleen worden gehouden voor natuurbeheer of beheer van de openbare ruimte, voor educatieve doeleinden, of bij onderzoeksinstellingen. Onder een 'dierenverblijf' wordt op grond van bijlage I verstaan een dierenverblijf als bedoeld in het Besluit activiteiten leefomgeving. Uit het Besluit activiteiten leefomgeving volgt dat een dierenverblijf een gebouw is, inclusief de verharde uitloop voor het houden van landbouwhuisdieren of een ander bouwwerk voor het houden van pelsdieren.

De verwijzing naar artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving brengt met zich mee dat het houden van landbouwhuisdieren ook andere milieubelastende activiteiten omvat die worden verricht op dezelfde locatie die de activiteit functioneel ondersteunen. De activiteiten worden gezien als één activiteit. Er is dan dus geen sprake van cumulatie van geur door verschillende activiteiten.

Wat onder 'het houden van' wordt verstaan is toegelicht in toelichting op artikel 3.201 en het begrip 'landbouwhuisdieren' in het Besluit activiteiten leefomgeving. Als er geen sprake is van het houden

van landbouwhuisdieren gelden de instructieregels in subparagraaf 5.1.4.6.3 niet. De algemene bepalingen, zoals de eis om tot een aanvaardbare geur te komen, gelden wel. De gemeenteraad kan dus naar eigen inzicht regels stellen over deze activiteiten.

Artikel 5.102 (verhouding met aanvaardbaarheid) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In artikel 5.88, tweede lid, is geregeld dat een omgevingsplan er in moet voorzien dat de geur door een individuele activiteit op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie aanvaardbaar moet zijn. Omdat de regels in subparagraaf 5.1.4.6.1 algemene bepalingen betreffen, is artikel 5.88 ook van toepassing op de geur door het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven. Tegelijkertijd worden in subparagraaf 5.1.4.6.3 specifieke eisen gesteld. Met dit artikel is beoogd te verduidelijken hoe de regels in artikel 5.88 zich verhouden met deze subparagraaf. De werking is vergelijkbaar met artikel 5.59. Voor een toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar dat artikel.

Artikel 5.103 (vanaf waar emissiepunt-tot-gevelafstanden en gevel-tot-gevelafstanden gelden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In subparagraaf 5.1.4.6.3 komen emissiepunt-tot-gevelafstanden voor. Die gelden vanaf het emissiepunt. Wat een emissiepunt is, is geregeld in artikel 5.100. In artikel 5.90 is bepaald tot waar de emissiepunt-tot-gevelafstand geldt. In de toelichting bij artikel 5.90 is dit nader toegelicht. Dit lid is een voortzetting van artikel 4, eerste lid, van de Regeling geurhinder en veehouderij.

Tweede lid

In subparagraaf 5.1.4.6.3 komen naast emissiepunt-tot-gevelafstanden ook gevel-tot-gevelafstanden voor. Die gelden vanaf de buitenzijde van een dierenverblijf. In artikel 5.90 is bepaald tot waar de emissiepunt-tot-gevelafstand geldt. In de toelichting bij artikel 5.90 is dit nader toegelicht.

Artikel 5.104 (concentratiegebieden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Voor de mate van bescherming tegen de geur door het houden van landbouwhuisdieren in dierenverblijven wordt onderscheid gemaakt tussen concentratiegebieden en niet-concentratiegebieden. Concentratiegebieden zijn gebieden met relatief veel veehouderijen. Binnen een concentratiegebied geldt een lager beschermingsniveau (hogere waarden) dan buiten het concentratiegebied. Dit komt omdat de verhouding tussen geur en geurhinder in een concentratiegebied ten opzichte van een niet-concentratiegebied significant verschilt. Het beschermingsniveau is vastgelegd in de artikelen *5.105, eerste lid, aanhef en onder a, en 5.112, eerste lid*.

Concentratiegebieden zijn in ieder geval de gebieden I en II (Oost of Zuid), bedoeld in bijlage I bij de Meststoffenwet. De geometrische begrenzing van deze gebieden is niet bij ministeriële regeling vastgelegd, omdat de begrenzing al uitputtend in de Meststoffenwet is geregeld. Overwogen wordt nog om een informatieve kaart op te nemen in het digitaal stelsel van informatievoorziening over de fysieke leefomgeving. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan aanvullend andere gebieden als concentratiegebied worden aangewezen.

Dit artikel betreft de voortzetting van artikel de begripsomschrijving ‘concentratiegebied’, bedoeld in artikel 1 van de Wet geurhinder en veehouderij en artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 5.105 (geur landbouwhuisdieren met geuremissiefactor- standaardwaarde en gevel-tot-gevel afstand) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Onder a

Wanneer een omgevingsplan ziet op de geur door het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie, moeten in het omgevingsplan de standaardwaarden, bedoeld in tabel 5.70a.1, worden opgenomen voor de ten hoogste toegestane geur.
In tabel 5.105.1 is onderscheid gemaakt tussen een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie binnen de bebouwingscontour en buiten de bebouwingscontour en binnen een concentratiegebied of binnen een niet-concentratiegebied. In de toelichting bij de artikelen 5.93 en 5.104 is dit nader toegelicht.

Dit onderdeel vervangt artikel 3, eerste lid, van de Wet geurhinder en veehouderij en artikel 3.115, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Onder b

Wanneer een omgevingsplan ziet op de geur door het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie, moeten ook de gevel-tot-gevelafstanden, bedoeld in tabel 5.105.2 in acht worden opgenomen. In de toelichting bij artikel 5.103 zijn gevel-tot-gevelafstanden nader toegelicht.
In tabel 5.105.2 is onderscheid gemaakt tussen een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie binnen de bebouwingscontour en buiten de bebouwingscontour. In de toelichting bij de artikelen 5.93 is dit nader toegelicht.

Dit onderdeel vervangt artikel 5, eerste lid, van de Wet geurhinder en veehouderij en artikel 3.119, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 5.106 (geur landbouwhuisdieren met geuremissiefactor – emissiepunt-tot-gevelafstand in plaats van standaardwaarde bij specifiek geurgevoelig gebouw) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door het houden van dieren met een geuremissiefactor, dat in het omgevingsplan de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.105 moeten worden opgenomen. Dit ligt anders voor de geur door het houden van landbouwhuisdieren met een geuremissiefactor op 'specifieke geurgevoelig gebouwen'. Dat zijn geurgevoelig gebouwen die een functionele binding hebben of voorheen hadden met een activiteit die plaatsvindt op een nabijgelegen veehouderij (onderdelen a en b) en de zogenoemde 'ruimte voor ruimte woningen' (onderdelen c en d). Deze specifieke geurgevoelige gebouwen behoeven minder bescherming dan andere geurgevoelige objecten, maar er moet natuurlijk wel sprake zijn van een aanvaardbaar beschermingsniveau. Daarom is in het eerste lid bepaald dat in plaats van de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.105, in een dergelijk geval een emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in tabel 5.106.1 in acht genomen moet worden. In artikel 5.103 is nadere toegelicht wat een emissiepunt-tot-gevelafstand is.

Dit lid betreft een voortzetting van de artikelen 3, tweede lid, en 14, tweede en derde lid, van de Wet geurhinder en veehouderij en de artikelen 3.115, tweede lid, aanhef en onder a, in samenhang met artikel 3.116, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Tweede lid

Dit lid geeft een afwijkende regeling voor de zogenoemde overbelaste situaties. Van overbelaste situaties is in dit artikel sprake als de afstand tussen het dierenverblijf waar de activiteit plaatsvindt en een bestaand, toegestaan specifiek geurgevoelig gebouw rechtmatig korter is dan de afstand die het eerste lid is opgenomen. Voor die situaties geldt op grond van dit lid dat in het omgevingsplan de waarde en de emissiepunt-tot-gevelafstand moeten worden opgenomen die op het moment van inwerkingtreden van dit besluit waren toegestaan. Daarnaast moet in het omgevingsplan worden bepaald het aantal landbouwhuisdieren met geuremissiefactor per diercategorie niet mag toenemen. Deze eisen zijn cumulatief.

Dit lid vormt de voortzetting van artikel 3.116, vierde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer en artikel 3, derde lid, van de Wet geurhinder en veehouderij.

Derde lid

Door het stellen van een emissiepunt-tot-gevelafstand in plaats van een waarde voor de geur (eerste lid) of met de eisen die gelden voor een overbelaste situatie (tweede lid), wordt meestal minder bescherming bereikt dan met de op grond van artikel 5.105, eerste lid, onder a, toegestane geur. Op (minder dan) 50 respectievelijk 100 meter wordt namelijk in veel gevallen niet aan de waarden uit artikel 5.105, eerste lid, aanhef en onder a, voldaan. Het kan echter voorkomen dat binnen die afstand wel aan die waarden wordt voldaan. In dat geval zou een woning met functionele binding met de nabijgelegen activiteit, of een ruimte-voor-ruimtewoning meer bescherming krijgen dan een «normaal» geurgevoelig object. Omdat dit niet de bedoeling is, is in dit lid bepaald dat als de waarde, bedoeld in artikel 5.105, niet wordt overschreden, een kleinere emissiepunt-tot-gevelafstand in acht worden genomen wordt.

Dit lid vormt de voortzetting van artikel 3.116, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze

bepaling kende geen equivalent in de Wet geurhinder en veehouderij.

Artikel 5.107 (geur landbouwhuisdieren met geuremissiefactor – andere standaardwaarde bij bestaande situatie) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door het houden van dieren met een geuremissiefactor, dat in het omgevingsplan een waarde moet worden opgenomen als bedoeld in artikel 5.105. Dit ligt anders bij overbelaste situaties. Hiervan is in dit artikel sprake als de bestaande geur op een bestaand, toegestaan geurgevoelig gebouw hoger is dan de waarde die in de gemeentelijke geurverordening op grond van artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij was vastgelegd of, als geen gebruik was gemaakt van de mogelijkheid om in een verordening waarden op te nemen, de waarde, bedoeld in artikel 5.105. Voor die situaties geldt zowel de instructieregel, bedoeld in het tweede lid, als de instructieregel, bedoeld in het derde lid.

Tweede lid

In de overbelaste situaties, als beschreven in de toelichting bij het eerste lid, geldt dat in het omgevingsplan de waarde moet worden opgenomen die op het moment van inwerkingtreden van dit besluit feitelijk was toegelaten (onderdeel a). Omdat de Wet geurhinder veehouderij niet gold voor veehouderijen die hun bestaande praktijk ongewijzigd voortzetten, gaat het om de feitelijk geldende waarde. Echter, niet is beoogd om illegaal ontstane situaties te legaliseren. Als een veehouderij wijzigde, gold de norm op grond van de Wet geurhinder veehouderij of het Activiteitenbesluit milieubeheer.
Daarnaast moet in het omgevingsplan worden bepaald dat omgevingsplan dat het aantal landbouwhuisdieren met geuremissiefactor per diercategorie niet mag toenemen (onderdeel b).
Deze eisen zijn cumulatief. Dit betekent dat bestaande veehouderijen waarvan de geur boven de standaardwaarde uitkomt, mogen doorgaan zoals zij dit deden.

In samenhang met het eerste lid vormt dit lid de voortzetting van artikel 3.1, derde lid, van de Wet geurhinder en veehouderij en artikel en 3.115, tweede lid, onder c, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Derde lid

In dit lid is geregeld onder welke voorwaarden in een overbelaste situatie, als beschreven in de toelichting bij het eerste lid, toch meer dieren gehouden kunnen worden of er sprake mag zijn van de wijziging van een activiteit. Het gaat hier om de zogenoemde 50%-regeling. Deze behelst het volgende. Het aantal dieren per diercategorieën met een geuremissiefactor mag onder voorwaarden wel toenemen en leiden tot een hogere geur dan de waarde, die in het omgevingsplan is opgenomen, als aan twee voorwaarden is voldaan. In de eerste plaats moeten geurreducerende maatregelen worden getroffen. In de tweede plaats mag de geur, na het toepassen van die maatregel én de uitbreiding van het aantal dieren, niet meer bedragen dan het gemiddelde van de waarde die in het omgevingsplan is opgenomen op grond van de artikelen 5.105, 5.112 of 5.113, en de waarde die op grond van het tweede lid in het omgevingsplan is opgenomen (feitelijk toegestane geurbelasting voor inwerkingtreding besluit). Dit betekent dat 50% van het effect van de geurreducerende maatregel mag worden gebruikt voor uitbreiding. Ondanks uitbreiding wordt toch een reductie van de geur bereikt.

Als voorbeeld kan worden gedacht aan de volgende situatie. Een veehouderij is gelegen buiten de bebouwde kom en buiten een concentratiegebied. Dit brengt met zich mee dat een waarde van acht odour units geldt (artikel 5.105). Op basis van een eerder verleende milieuvergunning is de werkelijke geur zestien odour units. Er is dan sprake van een overbelaste situatie. Als een geurreducerende maatregel wordt getroffen, mag het aantal dieren met geuremissiefactor worden uitgebreid, mits de geur na het treffen van die maatregel en het uitbreiden van het aantal dieren niet meer bedraagt dan de waarde die precies ligt tussen de in het omgevingsplan opgenomen waarde (acht odour units) en de eerdere belasting (zestien odour units). In dit voorbeeld is dat twaalf odour units.

Dit lid vormt de voortzetting van artikel 3, vierde lid, van de Wet geurhinder en veehouderijen en artikel 3.115, tweede lid, onder b, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Hierbij is aangesloten bij de formulering zoals die in artikel 3.115, tweede lid, onder b, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, is opgenomen, in plaats van de formulering in de Wet geurhinder veehouderij. Hierdoor hoeft niet berekend te worden wat de reductie als gevolg van de geurreducerende maatregelen zou zijn, gelet op de bestaande (oude) situatie. Dit is eenvoudiger voor de praktijk.

Artikel 5.108 (geur landbouwhuisdieren met geuremissiefactor – andere gevel-tot-gevelafstand bij bestaande situatie) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door het houden van dieren met een geuremissiefactor in een dierenverblijf dat in het omgevingsplan een gevel-tot-gevelafstand moet worden opgenomen die niet kleiner is dan de gevel-tot-gevelafstand, bedoeld in artikel 5.105. Dit ligt anders bij overbelaste situaties. Hiervan is in dit artikel sprake als de bestaande gevel-tot-gevelafstand kleiner is dan gevel-tot-gevelafstand die in de gemeentelijke geurverordening op grond van artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij was vastgelegd of, als geen gebruik was gemaakt van de mogelijkheid om in een verordening gevel-tot-gevelafstanden op te nemen, de gevel-tot-gevelafstand, bedoeld in artikel 5.70a. Voor die situaties geldt de instructieregel, bedoeld in het tweede lid.

Tweede lid

In de overbelaste situaties, als beschreven in de toelichting bij het eerste lid, geldt dat in het omgevingsplan de gevel-tot-gevelafstand moet worden opgenomen die op het moment van inwerkingtreden van dit besluit feitelijk was toegelaten (onderdeel a). Omdat de Wet geurhinder veehouderij niet gold voor veehouderijen die hun bestaande praktijk ongewijzigd voortzetten, gaat het om de feitelijk geldende gevel-tot-gevelafstand. Echter, niet is beoogd om illegaal ontstane situaties te legaliseren. Als een veehouderij wijzigde, gold de gevel-tot-gevelafstand op grond van de Wet geurhinder veehouderij.
Daarnaast moet in het omgevingsplan worden bepaald dat de geur door de activiteit op het geurgevoelige gebouw niet mag toenemen (onderdeel b). Tenslotte moet ook in het omgevingsplan worden bepaald dat het aantal dieren niet mag toenemen (onderdeel c). Deze eisen zijn cumulatief.

Dit onderdeel betreft de voortzetting van artikel 5, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet geurhinder en veehouderij en artikel 3.119, tweede lid, aanhef en onder a en b, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 5.109 (geur landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor – emissiepunt-tot-gevelafstand en gevel-tot-gevelafstand) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Voor een aantal diercategorieën is geen geuremissiefactor vastgesteld. Voor deze diercategorieën schrijft dit artikel een emissiepunt-tot-gevelafstand en een gevel-tot-gevelafstand voor.

Eerste lid, onder a

Wanneer een omgevingsplan ziet op de geur door het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie, moeten in dat omgevingsplan emissiepunt-tot-gevelafstanden in acht worden opgenomen. In de toelichting bij artikel 5.103 is nader toegelicht wat een emissiepunt-tot-gevelafstand is.

De emissiepunt-tot-gevelafstanden die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan, staan in tabel 5.109.1. In die tabel is een onderscheid gehanteerd tussen binnen de bebouwingscontour en buiten de bebouwingscontour. In de toelichting bij artikel 5.93 is nader toegelicht wat een bebouwingscontour is. De emissiepunt-tot-gevelafstanden, bedoeld in dit onderdeel, gelden niet voor het houden van nertsen. Bij het houden van nertsen gelden andere emissiepunt-tot-gevelafstanden. Die staan in artikel 5.109, tweede lid.

Dit onderdeel is een voortzetting van de regeling in artikel 4, eerste lid, van de Wet geurhinder en veehouderij en artikel 3.117, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Eerste lid, onder b

Wanneer een omgevingsplan ziet op de geur door het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie, moeten ook gevel-tot-gevelafstanden in acht worden opgenomen. In de toelichting bij artikel 5.103 is nader toegelicht wat een gevel-tot-gevelafstand is.
De gevel-tot-gevel afstanden die in acht genomen moeten worden, staan in tabel 5.109.2. In die tabel is een onderscheid gehanteerd tussen binnen de bebouwingscontour en buiten de bebouwingscontour. In de toelichting bij artikel 5.93 is nader toegelicht wat een bebouwingscontour is.

Dit onderdeel vervangt artikel 5, eerste lid, van de Wet geurhinder en veehouderij en artikel 3.119, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Tweede lid

In verband met de aanzienlijke geuremissie door pelsdieren moet in het omgevingsplan voor de geur door het houden van nertsen een andere emissiepunt-tot-gevelafstanden in acht worden genomen, dan de emissiepunt-tot-gevelafstanden die gelden op grond van artikel 5.109. De emissiepunt-tot-gevelafstanden die in acht genomen moeten worden bij het houden van nertsen, staan in tabel 5.109.3. Deze emissiepunt-tot-gevelafstanden zijn gekoppeld aan het aantal dieren en het type huisvesting. Daarnaast is in de tabel een onderscheid gehanteerd tussen binnen de bebouwingscontour en buiten de bebouwingscontour. In de toelichting bij artikel 5.93 is nader toegelicht wat een bebouwingscontour is.

Dit artikel vormt een voortzetting van artikel 4, tweede lid, van de Wet geurhinder en veehouderij, artikel 3 van en bijlage 1 bij de Regeling geurhinder en veehouderij.

Artikel 5.110 (geur landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor – andere emissiepunt-tot-gevelafstand bij bestaande situaties) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door het houden van dieren zonder geuremissiefactor, dat in het omgevingsplan de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in artikel 5.109, eerste lid, moet worden opgenomen. In het geval van het houden van nertsen, moet in het omgevingsplan de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in artikel 5.109, tweede lid, worden opgenomen.

Dit ligt anders bij overbelaste situaties. Hiervan is in dit artikel sprake als de bestaande emissiepunt-tot-gevelafstand kleiner is dan de emissiepunt-tot-gevelafstand die in de gemeentelijke geurverordening op grond van artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij was vastgelegd of, als geen gebruik was gemaakt van de mogelijkheid om in een verordening emissiepunt-tot-gevelafstanden op te nemen, de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in artikel 5.109, eerste of tweede lid. Voor die situaties geldt de instructieregel, bedoeld in het tweede lid.

Tweede lid

In overbelaste situaties, als beschreven in de toelichting op het eerste lid, geldt dat in het omgevingsplan als emissiepunt-tot-gevelafstand de feitelijke afstand op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit in acht moet worden genomen (onderdeel a). Omdat de Wet geurhinder veehouderij niet gold voor veehouderijen die hun bestaande praktijk ongewijzigd voortzetten, gaat het om de feitelijk geldende emissiepunt-tot-gevelafstand. Echter, niet is beoogd om illegaal ontstane situaties te legaliseren. Als een veehouderij wijzigde, gold de emissiepunt-tot-gevelafstand op grond van de Wet geurhinder veehouderij of het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Daarnaast moet het omgevingsplan bepalen dat het aantal landbouwhuisdieren per diercategorie zonder geuremissiefactor niet mag toenemen (onderdeel b). Deze eisen zijn cumulatief. Dit betekent dat bestaande veehouderijen waarvan de afstand korter is dan de standaard emissiepunt-tot-gevelafstand, mogen doorgaan zoals zij dit deden. Er mogen echter geen dieren bijkomen.

In samenhang met het eerste lid vormt dit lid de voortzetting van artikel 4, derde lid, van de Wet geurhinder en veehouderij en artikel en 3.117, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 5.111 (geur landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor – andere gevel-tot-gevelafstand bij bestaande situatie) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door het houden van dieren zonder geuremissiefactor, dat in het omgevingsplan een gevel-tot-gevelafstand in acht genomen moet worden die niet kleiner is dan de afstand, bedoeld in artikel 5.109, eerste lid. Dit ligt anders bij overbelaste situaties.
Hiervan is in dit artikel sprake als de bestaande gevel-tot-gevelafstand kleiner is dan de gevel-tot-gevelafstand die in de gemeentelijke geurverordening op grond van artikel 6 van de Wet geurhinder en veehouderij was vastgelegd of, als geen gebruik was gemaakt van de mogelijkheid om in een verordening gevel-tot-gevelafstanden op te nemen, de gevel-tot-gevelafstand, bedoeld in artikel 5.109. Voor die situaties geldt de instructieregel, bedoeld in het tweede lid.

Tweede lid

In overbelaste situaties, als beschreven in de toelichting op het eerste lid, geldt dat in het omgevingsplan als gevel-tot-gevelafstand de feitelijke afstand op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit in acht moet worden genomen (onderdeel a). Omdat de Wet geurhinder veehouderij niet gold voor veehouderijen die hun bestaande praktijk ongewijzigd voortzetten, gaat het om de feitelijk geldende gevel-tot-gevelafstand. Echter, niet is beoogd om illegaal ontstane situaties te legaliseren. Als een veehouderij wijzigde, gold de gevel-tot-gevelafstand op grond van de Wet geurhinder veehouderij. Daarnaast moet het omgevingsplan bepalen dat het aantal landbouwhuisdieren per diercategorie zonder geuremissiefactor niet mag toenemen (onderdeel b). Deze eisen zijn cumulatief. Dit betekent dat bestaande veehouderijen waarvan de afstand korter is dan de standaard emissiepunt-tot-gevelafstand, mogen doorgaan zoals zij dit deden. Er mogen echter geen dieren bijkomen.

In samenhang met het eerste lid vormt dit lid de voortzetting van artikel 5, tweede lid, aanhef en onder a en b, van de Wet geurhinder en veehouderij en artikel 3.119, tweede lid, aanhef en onder c, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 5.112 (flexibiliteit – afwijken van standaardwaarde tot grenswaarde en afwijken van emissiepunt-tot-gevelafstand) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door het houden van landbouwhuisdieren met een geuremissiefactor dat in het omgevingsplan de standaardwaarde, bedoeld in artikel 5.105, aanhef en onder a, moet worden opgenomen. In het geval van overbelaste situaties moeten in het omgevingsplan andere, in die artikelen genoemde standaardwaarden, worden opgenomen.
Er kan echter een maatschappelijke en bestuurlijke wens bestaan om in het omgevingsplan een hogere of lagere waarde op te nemen dan de standaardwaarden, bedoeld in artikel 5.105, 5.106 of 5.107. Dit lid biedt hiervoor de mogelijkheid.

In bepaalde gevallen zal toepassing van dit artikel nodig zijn om te kunnen voldoen aan artikel 5.88, eerste lid, waarin is bepaald dat rekening moet worden gehouden met de geur van activiteiten op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. Voor een uitgebreidere toelichting hierover wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.102.

De hogere of lagere waarde die (in afwijking van de artikelen 5.105, 5.106 of 5.107) in het omgevingsplan kan worden opgenomen, mag niet hoger zijn dan de waarden opgenomen in tabel 5.112.1. In deze tabel is onderscheid gemaakt tussen geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties binnen of buiten een bebouwingscontour en binnen of buiten een concentratiegebied. In de toelichting bij de artikelen 5.93 en 5.104 is nader toegelicht wat dit zijn.

Gebruik van de afwijkmogelijkheden die dit lid biedt, vergt een deugdelijke motivering. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder ‘Flexibiliteit voor verschillende aspecten’, van het algemeen deel van de toelichting.

Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 6, eerste en tweede lid, van de voormalige Wet geurhinder en veehouderij en artikel 3.118, eerste lid, van het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer.

Tweede en derde lid

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door het houden van landbouwhuisdieren zonder geuremissiefactor dat in het omgevingsplan de emissiepunt-tot-gevelafstanden, bedoeld in artikel 5.109, eerste lid, in acht moeten worden genomen. Voor nertsen geldt dat de emissiepunt-tot-gevelafstanden, bedoeld in artikel 5.109, tweede lid, in acht moeten worden genomen. Bij geur die veroorzaakt wordt door het houden van landbouwhuisdieren met geuremissiefactor geldt dat als het gaat om de geur van specifieke gebouwen in plaats van een standaardwaarde een emissiepunt-tot-gevelafstand in acht moet worden genomen.
Er kan echter een maatschappelijke en bestuurlijke wens bestaan om in het omgevingsplan een kleinere of grotere emissiepunt-tot-gevelafstand in acht te nemen dan de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in artikel 5.106 en 5.109, eerste of tweede lid. Dit lid biedt hiervoor de mogelijkheid toe.

In bepaalde gevallen zal toepassing van dit artikel nodig zijn om te kunnen voldoen aan artikel 5.88, eerste lid, waarin is bepaald dat rekening moet worden gehouden met de geur van activiteiten op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. Voor een uitgebreidere toelichting hierover wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.102.

De kleinere of grotere afstand die in afwijking van de artikelen 5.106 of 5.109, eerste lid, in het omgevingsplan in acht wordt genomen, mag niet kleiner zijn dan de afstand opgenomen in tabel 5.112.2. In deze tabel is onderscheid gemaakt tussen geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties binnen of buiten een bebouwingscontour. In de toelichting bij de artikel 5.93 is nader toegelicht wat dit is.

Gebruik van de afwijkmogelijkheden die dit lid biedt, vergt een deugdelijke motivering. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder 'Flexibiliteit voor verschillende aspecten', van het algemeen deel van deze toelichting.

Dit lid vormt de voortzetting van artikel 6, tweede lid, Wet geurhinder en veehouderij en van artikel 3.118, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.
Over de voortzetting van artikel 6, tweede lid, van de Wet geurhinder en veehouderij kan het volgende worden opgemerkt. In artikel 5.92 is geregeld dat in het omgevingsplan kan worden bepaald dat de regels die in dat plan zijn opgenomen over de geur door in dat artikel genoemde activiteiten (zoals het houden van landbouwhuisdieren als bedoeld in artikel 3.201 van het Besluit activiteiten leefomgeving), 'uitgezet' kunnen worden voor voormalige bedrijfswoningen. Dat artikel biedt niet de mogelijkheid om andere waarden of afstanden op te nemen voor voormalige bedrijfswoningen. Wanneer dat wenselijk is, zal gebruik gemaakt moeten worden van dit artikel of van artikel 5.113.

Derde lid

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door het houden van landbouwhuisdieren met of zonder geuremissiefactor dat in het omgevingsplan de gevel-tot-gevelafstand, bedoeld in de artikelen 5.105 of 5.109, in acht genomen moet worden. In het geval van overbelaste situaties moeten in het omgevingsplan andere, in de artikelen 5.108 en 5.111 genoemde gevel-tot-gevelafstanden in acht nemen.
Er kan echter een maatschappelijke en bestuurlijke wens bestaan om in het omgevingsplan een grotere gevel-tot-gevelafstand op te nemen dan de gevel-tot-gevelafstand, bedoeld in de artikelen 5.105, 5.109, 5.108 en 5.111. Dit lid biedt hiervoor de mogelijkheid.

In bepaalde gevallen zal toepassing van dit artikel nodig zijn om te kunnen voldoen aan artikel 5.88, eerste lid, waarin is bepaald dat rekening moet worden gehouden met de geur van activiteiten op geurgevoelige gebouwen en geurgevoelige locaties. Voor een uitgebreidere toelichting hierover wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.102.

Gebruik van de afwijkmogelijkheden die dit lid biedt, vergt een deugdelijke motivering. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder 'Flexibiliteit voor verschillende aspecten', van het algemeen deel van deze toelichting.

Dit artikel betreft de voortzetting van artikel 6, eerste en tweede lid, van de voormalige Wet geurhinder en veehouderij en artikel 3.118, eerste lid, van het voormalige Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 5.113 (flexibiliteit – afwijken van grenswaarde, emissiepunt-tot-gevelafstand en gevel-tot-gevelafstand) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

De grenswaarden voor geur, bedoeld in artikel 5.112, eerste lid, de emissiepunt-tot-gevelafstand, bedoeld in 5.112, tweede en derde lid, en de gevel-tot-gevelafstanden, bedoeld in de artikelen 5.106, 5.109, 5.108 en 5.111, voorzien in een basisbeschermingsniveau. In een zeer beperkt aantal gevallen kan dit basisbeschermingsniveau aan een gewenste ontwikkeling in de weg staan. Voor deze gevallen biedt dit artikel de mogelijkheid om af te wijken van dat basisbeschermingsniveau. Voor een uitgebreide toelichting op de mogelijkheid om af te wijken van het basisbeschermingsniveau en de vereiste motivering wordt verwezen naar paragraaf 8.1.3, onder 'Afwegingskader afwijken van basisbeschermingsniveau (grenswaarden) als zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen', van het algemeen deel van deze toelichting. In paragraaf 8.1.3, onder 'Afwijken basisbeschermingsniveau niet nieuw, verhouding tot mogelijkheden huidig recht', van het algemeen deel van deze toelichting wordt nog ingegaan op de verhouding van deze regeling met het oude recht.

§ 5.1.4.6.4 Geur door andere agrarische activiteiten

Artikel 5.114 (verhouding met aanvaardbaarheid) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In artikel 5.88, tweede lid, is geregeld dat een omgevingsplan er in moet voorzien dat de geur door een individuele activiteit op een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie aanvaardbaar moet zijn. Omdat de regels in subparagraaf 5.1.4.6.1 algemene bepalingen betreffen, is artikel 5.88 ook

van toepassing op de geur door de andere agrarische activiteiten die in subparagraaf 5.1.4.6.4 zijn geregeld. Tegelijkertijd worden in subparagraaf 5.1.4.6.4 specifieke eisen gesteld. Met dit artikel is beoogd te verduidelijken hoe de regels in artikel 5.88 zich verhouden met deze subparagraaf. De werking is vergelijkbaar met artikel 5.59. Voor een toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar dat artikel.

Artikel 5.115 (vanaf waar de afstanden gelden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In subparagraaf 5.1.4.6.4 komen afstanden voor. Die gelden vanaf de begrenzing van de activiteit. In artikel 5.90 is bepaald tot waar de afstand geldt. In de toelichting bij artikel 5.90 is dit nader toegelicht.

Dit artikel, in samenhang met artikel 5.107, vormt de voortzetting van de artikelen 3.46, zevende lid, 3.51, tiende lid, en 3.108, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Artikel 5.116 (geur opslaan vaste mest, champost en dikke fractie – afstand) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat de instructieregels, bedoeld in het tweede en derde lid, alleen van toepassing zijn op de activiteiten als bedoeld in de artikelen 3.201, 3.209, 3.212, 3.216 of 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit betekent dat de instructieregels voor het opslaan van vaste mest, champost en dikke fractie alleen van toepassing zijn bij het houden van landbouwhuisdieren (waaronder ook verstaan wordt het exploiteren van een ippc-installatie voor het houden van pluimvee of varkens), het telen van gewassen in de openlucht, het telen van gewassen in een gebouw, het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk en een bedrijf voor mestbehandeling. De verwijzing naar de artikelen 3.201, 3.209, 3.212, 3.216 of 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving brengt met zich mee dat deze activiteiten ook andere milieubelastende activiteiten omvatten die worden verricht op dezelfde locatie en de activiteit functioneel ondersteunen.

Tweede lid

In een omgevingsplan dat ziet op het opslaan van vaste mest, champost en dikke fractie, moeten de in dit lid opgenomen afstanden in acht worden genomen. Er is onderscheid gemaakt tussen de afstand die geldt voor het opslaan van vaste mest, champost en dikke fractie binnen de bebouwingscontour en buiten de bebouwingscontour geur. Voor een nadere toelichting hierop wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.93.

De inhoud van de begrippen ‘vaste mest’ en ‘dikke fractie’ is vastgelegd in bijlage I, onder A. Daarbij is verwezen naar de begripsomschrijving die in het Besluit activiteiten leefomgeving wordt gehanteerd. Bij vaste mest gaat het om de uitwerpselen van landbouwhuisdieren, met inbegrip van de geheel of gedeeltelijk verteerde maag- of darminhoud van deze dieren, en strooisels van mengsels met uitwerpselen die vast zijn. Bij dikke fractie gaat het om een vast restproduct dat ontstaat na mestscheiding van drijfmest.

Niet elke vorm van opslaan van vaste mest, champost en dikke fractie valt onder het toepassingsbereik van de instructieregel in dit lid. Op grond van artikel 4.826 van het Besluit activiteiten leefomgeving moet er sprake zijn van een totaal volume van meer dan 3 m^3. Dit betreft een voortzetting van het bepaalde in 3.45, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Uit artikel 4.826 van het Besluit activiteiten leefomgeving volgt ook dat de geurregels pas van toepassing zijn op het opslaan van vaste mest, champost en dikke fractie als die twee weken of langer op een plek plaatsvindt.

Dit lid vormt een voortzetting van de artikelen 1.1, 3.45, eerste lid, en 3.46, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Die artikelen zagen op het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen. Dit lid ziet niet op alle agrarische bedrijfsstoffen, maar enkel op een deel ervan. De regels voor de andere agrarische bedrijfsstoffen zijn elders in subparagraaf 5.1.4.6.4 geregeld. De specifieke geurregels die in het Activiteitenbesluit milieubeheer stonden voor het opslaan van vaste dierlijke meststoffen afkomstig van dieren, anders dan landbouwhuisdieren, zijn niet voortgezet. Het stellen van regels voor het opslaan van vaste dierlijke meststoffen kan nodig zijn om te voldoen aan artikel 5.88, dat vereist dat rekening gehouden moet worden met de geur door activiteiten en dat de geur aanvaardbaar moet zijn.

Over de voortzetting van het Activiteitenbesluit milieubeheer in dit artikel kan verder nog het volgende worden opgemerkt. In de eerste plaats zagen de regels over het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen

onder het Activiteitenbesluit milieubeheer niet op het opslaan van dikke fractie. De instructieregel in dit lid is hierop wel van toepassing. In de tweede plaats waren de afstandseisen voor het opslaan van vaste mest niet van toepassing op het opslaan van vaste mest met een totaal volume van meer dan 600 m^3. Voor een dergelijke opslag was een vergunning nodig, zodat in de vergunning geur werd geregeld. Onder het Besluit activiteiten leefomgeving is de vergunningplicht, vervallen.

Ten derde is het bepaalde in artikel 3.46, achtste lid, van het Activiteitenbesluit niet specifiek overgenomen. Dat artikel regelde dat bepaalde gebruikseisen bij maatwerkvoorschrift kon worden vastgelegd. Subparagraaf 5.1.4.6.4 staat er immers niet aan in de weg dat aanvullend op de afstanden die op grond van deze subparagraaf moeten worden opgenomen, gebruiksregels worden gesteld. Deze kunnen bijvoorbeeld gaan over de situering van de plaats voor het opslaan, het afdekken van het opgeslagene en de frequentie aan de afvoer. Het stellen van gebruiksregels, aanvullend op de afstandseis, kan nodig zijn om te voldoen aan artikel 5.88, dat vereist dat rekening gehouden moet worden met de geur door activiteiten.

Derde lid

Als het omgevingsplan het mogelijk maakt om in geval van een overbelaste situatie het houden van landbouwhuisdieren met of zonder geuremissiefactor te combineren met het opslaan van vaste mest, champost of dikke fractie, dient het omgevingsplan te regelen dat niet meer dan zeshonderd m^3 vaste mest, champost of dikke fractie mag worden opgeslagen.

Artikel 5.117 (geur opslaan van gebruikt substraatmateriaal – afstand) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat de instructieregels in dit artikel alleen van toepassing zijn op de activiteiten als bedoeld in de artikelen 3.206, 3.209, 3.212, 3.216 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit betekent dat de instructieregels voor het opslaan van substraatmateriaal alleen van toepassing zijn bij het telen van gewassen in kassen, het telen van gewassen in de openlucht, het telen van gewassen in een gebouw en het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk. De verwijzing naar de artikelen 3.206, 3.209, 3.212 of 3.216 van het Besluit activiteiten leefomgeving brengt met zich mee dat deze activiteiten ook andere milieubelastende activiteiten omvatten die worden verricht op dezelfde locatie en de activiteit functioneel ondersteunen.

Tweede en derde lid

In een omgevingsplan dat ziet op het opslaan van substraatmateriaal moeten de in het tweede lid opgenomen afstanden in acht worden genomen. Er is onderscheid gemaakt tussen de afstand die geldt voor het opslaan van gebruikt substraatmateriaal binnen de bebouwingscontour en buiten de bebouwingscontour geur. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.93.

De inhoud van het begrip ‘substraatmateriaal’ is vastgelegd in bijlage I, onder A. Daarbij is verwezen naar de begripsomschrijving die in het Besluit activiteiten leefomgeving is gehanteerd: materiaal, bestemd om te worden gebruikt voor het telen van gewassen los van de ondergrond. Dit betreft een voortzetting van de begripsomschrijving die in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer stond.

Niet elke vorm van opslaan van gebruikt substraatmateriaal valt onder het toepassingsbereik van dit lid. Op grond van artikel 4.839 van het Besluit activiteiten leefomgeving moet er sprake zijn van een totaal volume van meer dan 3 m^3. Dit betreft een voortzetting van het bepaalde in artikel 3.45, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

Dit lid betreft een voortzetting van de artikelen 1.1, 3.45, eerste lid, en 3.46, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Die artikelen zagen op het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen. Dit lid ziet niet op alle agrarische bedrijfsstoffen, maar enkel op een deel ervan. De regels voor de andere agrarische bedrijfsstoffen zijn elders in subparagraaf 5.1.4.6.4 geregeld.

Over de voortzetting van het Activiteitenbesluit milieubeheer in dit artikel kan verder het volgende worden opgemerkt. De afstandseisen voor het opslaan van gebruikt substraatmateriaal waren op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer alleen van toepassing als dat materiaal van plantaardige oorsprong was. Deze beperking is, in navolging van het Besluit activiteiten leefomgeving, vervallen.
Ten derde is het bepaalde in artikel 3.46, achtste lid, van het Activiteitenbesluit, niet expliciet overge-

nomen. Zie hierover de toelichting bij artikel 5.116, tweede lid.

Artikel 5.118 (geur opslaan kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen – afstand) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat de instructieregels in dit artikel alleen van toepassing zijn op de activiteiten als bedoeld in de artikelen 3.201 en 3.216 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit betekent dat de instructieregels over het opslaan van kuilvoer en vaste bijvoedermiddelen alleen van toepassing zijn bij het houden van landbouwhuisdieren (waaronder ook verstaan wordt het exploiteren van een ippc-installatie voor het houden van pluimvee of varkens) en op het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk. De verwijzing naar de artikelen 3.201 en 3.216 van het Besluit activiteiten leefomgeving brengt met zich mee dat deze activiteiten ook andere milieubelastende activiteiten omvatten die worden verricht op dezelfde locatie en de activiteit functioneel ondersteunen.

Tweede en derde lid

In een omgevingsplan dat ziet op het opslaan van kuilvoer en het opslaan van vaste bijvoedermiddelen moeten de afstanden, bedoeld in het tweede lid, in acht worden opgenomen. Er is onderscheid gemaakt tussen de afstand die geldt voor het overdekt opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen en het onoverdekt opslaan van kuilvoer of vaste bijvoedermiddelen. De afstandseisen zijn niet van toepassing op in plastic folie verpakte veevoederbalen.

Voor het begrip 'vast bijvoedermiddel' verwijst dit lid naar artikel 4.832 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het betreft een plantaardig restproduct uit de land- en tuinbouw, of een plantaardig restproduct uit de voedselbereiding en -verwerking. Dit is een voortzetting van de begripsomschrijving van het begrip 'bijvoedermiddel' in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer, met dien verstande dat in dat artikel 'voedselresten afkomstig van restaurants, cateringfaciliteiten en keukens, met inbegrip van centrale keukens en keukens van huishoudens' expliciet werden uitgezonderd. Dit is niet meer expliciet overgenomen, omdat deze uitzondering al voortvloeit uit de specifieke regels.

Deze leden betreft een voortzetting van de artikelen 1.1, 3.45, eerste lid, en 3.46, eerste, vijfde en negende lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Die artikelen van dat besluit zagen op het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen. Dit artikel ziet niet op alle agrarische bedrijfsstoffen, maar enkel op een deel ervan. Voor de afstandseisen voor het opslaan van vaste bijvoedermiddelen is aangesloten bij de afstandseisen voor het opslaan van kuilvoer.

De andere agrarische bedrijfsstoffen zijn elders in subparagraaf 5.1.4.6.4 geregeld. De specifieke geurregels die in het Activiteitenbesluit milieubeheer stonden voor het opslaan van vaste dierlijke meststoffen afkomstig van dieren, anders dan landbouwhuisdieren, zijn niet voortgezet. Het stellen van regels voor het opslaan van vaste dierlijke meststoffen kan nodig zijn om te voldoen aan artikel 5.88, dat vereist dat rekening gehouden moet worden met de geur door activiteiten en dat de geur aanvaardbaar moet zijn.
Over de voortzetting van het Activiteitenbesluit milieubeheer in dit lid kan verder nog het volgende worden opgemerkt. De afstandseisen voor het opslaan van vaste bijvoedermiddelen en kuilvoer golden niet, als er sprake was van een totaal volume van minder dan 3 m^3. Deze beperking is, in navolging van het Besluit activiteiten leefomgeving, vervallen.
Ten derde is het bepaalde in artikel 3.46, achtste lid, van het Activiteitenbesluit niet expliciet overgenomen. Zie hierover de toelichting bij artikel 5.116, tweede lid.

Artikel 5.119 (geur opslaan drijfmest, digestaat en dunne fractie – afstand) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat de instructieregels in dit artikel alleen van toepassing zijn op activiteiten als bedoeld in de artikelen 3.201, 3.216 of 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit betekent dat de instructieregels over het opslaan van drijfmest, digestaat en dunne fractie alleen van toepassing zijn bij het houden van landbouwhuisdieren (waaronder ook verstaand wordt het exploiteren van een ippc-installatie voor het houden van pluimvee of varkens), het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk en een bedrijf voor mestbehandeling. De verwijzing naar de artikelen 3.201, 3.216 en 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving brengt met zich mee dat deze activiteiten ook andere milieubelastende activiteiten omvatten die worden verricht op dezelfde locatie en de activiteit functioneel ondersteunen.

Tweede lid

In dit lid is aangegeven dat een omgevingsplan dat ziet op het opslaan van drijfmest, digestaat en dunne fractie in een mestbassin, de afstanden die zijn opgenomen in tabel 5.119, in acht moet nemen.

De inhoud van de begrippen drijfmest, digestaat, dunne fractie en mestbassin is vastgelegd in bijlage I. Daarbij is verwezen naar de begripsomschrijvingen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Drijfmest is volgens het Besluit activiteiten leefomgeving de uitwerpselen van landbouwhuisdieren, met inbegrip van de geheel of gedeeltelijk verteerde maag- of darminhoud van deze dieren, en strooisels van mengsels met uitwerpselen die verpompbaar zijn.
Digestaat is volgens het Besluit activiteiten leefomgeving een stabiel restproduct dat overblijft na het vergisten van 50% of meer van de dierlijke uitwerpselen met als nevenbestanddeel alleen producten die op grond van artikel 5 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet zijn aangewezen.
Dunne fractie is volgens het Besluit activiteiten leefomgeving een dun restproduct dat ontstaat na mestscheiding van drijfmest.

Voor de berekening van de gezamenlijke oppervlakte en de gezamenlijke inhoud worden de inhoud en oppervlakte van mestkelders en ondergrondse mestbassins die zijn voorzien van een afdekking die als vloer fungeert, niet meegerekend. Dit blijkt uit de verwijzing naar artikel 4.846 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Artikel 4.846 van het Besluit activiteiten leefomgeving ziet immers het opslaan van drijfmest, digestaat en dunne fractie in een mestbassin. Een mestbassin is volgens het Besluit activiteiten leefomgeving een voorziening voor het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie van meststoffen, die geen mestkelder is. Een mestkelder is volgens het Besluit activiteiten leefomgeving een ondergronds voorziening voor het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie met een afdekking die als vloer fungeert. Die kan bijvoorbeeld gelegen zijn onder een werktuigenberging, opslagplaats, erf of (voormalig) dierenverblijf. Mestbassins die geen afdekking hebben die als vloer fungeert, ook als ze half onder de grond liggen, worden beschouwd als 'bovengrondse' mestbassins, waarvan de oppervlakte en de inhoud meegerekend moeten worden. Met de verwijzing naar 4.847 van het Besluit activiteiten leefomgeving en de begripsomschrijvingen in dat besluit, zijn de artikelen 3.50, derde lid, en 3.51, elfde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer omgezet.

Tabel 5.119 bevat de afstandseisen die opgenomen moeten worden in het omgevingsplan. Er zijn drie categorieën afstandseisen. In de eerste rij van tabel 5.119 staan afstandseisen voor het geval dat het opslaan plaatsvindt op een bedrijfsperceel waar de gezamenlijke oppervlakte van de aanwezige bassins minder is dan 350 m^2en de gezamenlijke inhoud van de aanwezige bassins ten hoogste 2.500 m^3 is. Dit zijn cumulatieve eisen.
De tweede rij geeft afstandseisen voor het geval dat het opslaan plaatsvindt op een bedrijfsperceel waar de gezamenlijke oppervlakte van de aanwezige bassins minder is dan 350 m^2 en de gezamenlijke inhoud van de aanwezige bassins ten hoogste 2.500 m^3 is. Ook hier gaat het om cumulatieve eisen.
De derde rij geeft afstandseisen voor het geval dat het opslaan plaatsvindt op bedrijfsperceel waar de gezamenlijke oppervlakte van de aanwezige bassins meer is dan 750 m^2, en ook voor het geval dat de gezamenlijke inhoud van de aanwezige bassins ten hoogste 2.500 m^3 bedraagt.

Per categorie zijn in tabel 5.119 verschillende afstanden tot de activiteit voorgeschreven, afhankelijk van de vraag of een geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie een functionele binding heeft met een dierenverblijf in de directe omgeving daarvan.
Dit lid vormt een voortzetting van de artikelen 1.1, 3.50, eerste en tweede lid, en 3.51, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Omdat de vergunningplicht voor grotere mestbassins onder het Besluit activiteiten leefomgeving is komen te vervallen, zijn nieuwe afstanden toegevoegd voor deze grotere opslagen.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt dat artikel 3.51, zesde tot en met negende lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet is overgezet in dit besluit. Deze bepalingen stelden eisen aan de afstand tussen het opslaan van drijfmest en digestaat en zeer kwetsbare gebieden als bedoeld in de Wet ammoniak en veehouderij. De Wet ammoniak en veehouderijen is ingetrokken. Het is aan de provincies is om afstandseisen te stellen, als zij dat wenselijk achten.

Verder is het bepaalde in artikel 3.51, twaalfde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet expliciet overgenomen. Dat artikel regelde dat bepaalde gebruikseisen bij maatwerkvoorschrift kon worden vastgelegd. Subparagraaf 5.1.4.6.4 staat er niet aan in de weg dat aanvullend op de afstanden die opgenomen moeten worden op grond van deze subparagraaf, gebruiksregels worden opgenomen. Deze regels kunnen bijvoorbeeld gaan over de situering van het mestbassin, het afdekken van het mestbassin en de frequentie aan de afvoer. Het stellen van gebruiksregels, aanvullend op de afstandseis kan nodig zijn om te voldoen aan artikel 5.88, dat vereist dat rekening gehouden moet worden met de geur door activiteiten.

Derde lid

Als het omgevingsplan het mogelijk maakt om in geval van een overbelaste situatie het houden van landbouwhuisdieren met of zonder geuremissiefactor te combineren met het opslaan van drijfmest, digestaat of dunne fractie, dient het omgevingsplan te regelen dat niet meer dan 2.500 m^3 en niet meer dan 750 m^2 drijfmest, digestaat of dunne fractie opgeslagen mag worden.

Artikel 5.120 (geur exploiteren mestvergistingsinstallatie – afstand) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat de instructieregels in dit artikel alleen van toepassing zijn op de activiteiten als bedoeld in artikel 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Dit betekent dat de instructieregels over het exploiteren van een mestvergistingsinstallatie alleen van toepassing is bij een bedrijf voor mestbehandeling.
De verwijzing naar artikel 3.225 van het Besluit activiteiten leefomgeving brengt met zich mee dat deze activiteit ook andere milieubelastende activiteiten omvatten die worden verricht op dezelfde locatie en de activiteit functioneel ondersteunen.

Tweede lid

In dit lid is aangegeven dat in een omgevingsplan dat ziet op het exploiteren van een mestvergistings-installatie, de afstanden die zijn opgenomen in dit lid, in acht genomen moet worden. Voor de afstandseisen onderscheid gemaakt tussen de afstand die geldt voor het opslaan van het exploiteren van een mestvergistingsinstallatie binnen de bebouwingscontour en buiten de bebouwingscontour geur. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.93.

Niet elke vorm van exploitatie van een mestvergistingsinstallatie valt onder het toepassingsbereik van dit lid. De verwijzing naar artikel 4.856 van het Besluit activiteiten leefomgeving brengt met zich mee dat er sprake moet zijn van een mestvergistingsinstallatie voor het vergisten van dierlijke meststoffen met een capaciteit van niet meer dan 25.000m^3/jaar dierlijke meststoffen en die bestaat uit een vergistingstank en een na-opslag van digestaat zolang dat biologisch actief is, of een gaszak of opslagtank voor de opslag van vergistingsgas.

Dit lid is een voortzetting van de artikelen 3.129c en 3.129g, eerste en tweede lid, van het Activiteiten-besluit milieubeheer. Het bepaalde in artikel 3.129g, derde lid, van het Activiteitenbesluit is niet specifiek overgenomen. Dat artikel regelde dat bepaalde gebruikseisen bij maatwerkvoorschrift kon worden vastgelegd. Subparagraaf 5.1.4.6.4 staat er niet aan in de weg dat aanvullend op de afstanden die opgenomen moeten worden op grond van deze subparagraaf, gebruiksregels worden opgenomen. Deze regels kunnen bijvoorbeeld gaan over de situering van de mestvergistingsinstallatie, het afdekken van de mestvergistingsinstallatie en de ligging en hoogte van het emissiepunt. Het stellen van gebruiksregels aanvullend op de afstandseis kan nodig zijn om te voldoen aan artikel 5.88, dat vereist dat rekening gehouden moet worden met de geur door activiteiten.

Artikel 5.121 (geur door composteren en opslaan van groenafval- standaardafstand) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid bepaalt dat de instructieregels in dit artikel alleen van toepassing zijn op de activiteiten als bedoeld in de artikelen 3.172, 3.206, 3.209, 3.212, 3.216 en 3.247 van het Besluit activiteiten leefomge-ving. Dit betekent dat de instructieregels over het opslaan of composteren van groenafval van toepassing zijn bij het houden van landbouwhuisdieren, het telen van gewassen in kassen, het telen van gewassen in de openlucht, het telen van gewassen in een gebouw, anders dan een kas, het opslaan van stoffen en het onderhouden en reinigen van voertuigen en werktuigen voor agrarisch loonwerk, en het opslaan van stoffen en het onderhouden van voertuigen en werktuigen voor onderhoud van de openbare ruimte. De verwijzing naar de artikelen 3.172, 3.206, 3.209, 3.212, 3.216 en 3.247 van het Besluit activiteiten leefomgeving brengt met zich mee dat deze activiteiten ook andere milieubelastende activiteiten omvatten die worden verricht op dezelfde locatie en de activiteit functioneel ondersteunen.

Tweede lid

In dit lid is aangegeven dat in een omgevingsplan dat ziet op het opslaan of composteren van groenafval, de afstanden die zijn opgenomen in dit lid, in acht genomen moet worden. Voor de

afstandseisen onderscheid gemaakt tussen de afstand die geldt binnen de bebouwingscontour en buiten de bebouwingscontour geur. Voor een nadere toelichting hierop wordt kortheidshalve verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op artikel 5.93.

Niet elke vorm van het opslaan of composteren van groenafval valt onder het toepassingsbereik van dit lid. Op grond van artikel 4.870 van het Besluit activiteiten leefomgeving gaat het alleen om het opslaan en composteren van groenafval met een volume tussen de 3 en 600 m^3. Daarnaast gaat het niet om groenafval dat een gevaarlijke afvalstof of gebruikt substraatmateriaal is.

Dit lid is een voortzetting van de artikelen 3.45 en 3.46, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor zover het betreft het opslaan van groenafval en 3.106 en 3.108, eerste en tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor zover het betreft het composteren van groenafval.
Het bepaalde in de artikelen 3.46, achtste lid, en 3.108, derde lid, van het Activiteitenbesluit is niet expliciet overgenomen. Dat artikel regelde dat bepaalde gebruikseisen bij maatwerkvoorschrift kon worden vastgelegd. Subparagraaf 5.1.4.6.4 staat er niet aan in de weg dat aanvullend op de afstanden die opgenomen moeten worden op grond van deze subparagraaf, gebruiksregels worden opgenomen. Deze regels kunnen bijvoorbeeld gaan over de situering van de plaats voor het opslaan of de composthoop, het afdekken van het opgeslagene of de composthoop en de frequentie aan de afvoer. Het stellen van gebruiksregels aanvullend op de afstandseis kan nodig zijn om te voldoen aan artikel 5.88, dat vereist dat rekening gehouden moet worden met de geur door activiteiten.

Artikel 5.122 (andere afstand bij bestaande situatie) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door de activiteiten, bedoeld in de artikelen 5.116 tot en met 5.121, dat in het omgevingsplan de afstanden die in die artikelen zijn genoemd in acht worden genomen. Deze afstandseisen gelden echter niet bij 'overbelaste situaties'. Van overbelaste situaties is sprake als de bestaande afstand tussen de activiteit en een bestaand geurgevoelig gebouw of een geurgevoelige locatie kleiner is dan de afstanden, genoemd in de artikelen. Voor die situaties geldt dat in het omgevingsplan de afstanden in acht moet nemen die op 1 januari 2013 was toegelaten. Daarnaast moeten maatregelen of voorzieningen worden getroffen die tot gevolg hebben dat de geur aanvaardbaar is. Deze eisen zijn cumulatief.

Dit artikel is een voortzetting van de artikelen 3.45 in samenhang met 3.46, tweede en derde lid, 3.50 in samenhang met 3.51, vierde en vijfde lid, en 3.106, in samenhang met 3.108, vierde en vijfde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Deze bepalingen zagen op activiteiten die ten tijde van inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit milieubeheer (1 januari 2013) al rechtmatig gerealiseerd waren en waarvoor verplaatsing van de opslag redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Er is in dit besluit geen specifieke bepaling opgenomen die deze situaties regelt. Als een andere afstand nodig is om deze situaties te regelen, kan de gemeenteraad dit doen op grond van dit artikel.

Artikel 5.123 (flexibiliteit – afwijken van afstanden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In beginsel geldt bij geur die veroorzaakt wordt door de activiteiten, bedoeld in de artikelen 5.116 tot en met 5.122, dat in het omgevingsplan de afstanden die in die artikelen zijn genoemd in acht worden genomen. Doordat de artikelen 5.116 tot en met 5.122 expliciet afstanden geeft die in het omgevingsplan in acht genomen moeten worden, zal de motivatie bij het in acht nemen van die afstanden beperkt kunnen blijven. Deze afstandseisen kunnen er toe leiden dat niet aan artikel 5.88, eerste lid, wordt voldaan. Op grond van artikel 5.88, eerste lid, moet immers gekeken worden naar de (cumulatieve) gevolgen van de activiteiten. In de toelichting op artikel 5.116 is dit nader toegelicht. Ook kunnen deze afstandseisen een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de weg staan.
Daarom kan op grond van dit artikel in het omgevingsplan een kleinere of grotere afstand in acht genomen worden.

Gebruik van de afwijkmogelijkheden die dit artikel biedt, vergt een deugdelijke motivering. Zie voor een nadere toelichting hierop paragraaf 8.1.3, onder 'Flexibiliteit voor verschillende aspecten', van het algemeen deel van deze toelichting.

Dit artikel is voor de vergunningplichtige activiteiten een voortzetting van de flexibiliteitsmogelijkheden die artikel 2, aanhef en onder b, van de Interimwet stad-en-milieubenadering. Ten opzichte van de maatwerkmogelijkheden van artikel 3.46, achtste lid, artikel 3.51, negende lid, artikel 3.108, derde lid, en artikel 3.129g, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer is de regeling een verruiming omdat zowel kleinere als grotere afstanden mogelijk zijn, mits het geurniveau aanvaardbaar is.

§ 5.1.5 Beschermen van landschappelijke of stedenbouwkundige waarden en cultureel erfgoed

§ 5.1.5.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.124 (eerbiedigende werking) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel kent eerbiedigende werking toe aan de instructieregel over omgevingsplannen in paragraaf 5.1.5.2. Praktisch betekent dit dat alleen nieuw voorgenomen ontwikkelingen onder de werking van de betreffende instructieregel vallen en bestaande situaties worden gerespecteerd. Voor een nadere toelichting op eerbiedigende werking wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het gelijksoortige artikel 5.36.
De eerbiedigende werking geldt niet voor de instructieregels in paragraaf 5.1.5.5 over cultureel erfgoed en werelderfgoed. Bij het opnemen van regels over cultureel erfgoed in het omgevingsplan zal een gemeente zelf moeten bezien hoe dit zich verhoudt tot bestaande activiteiten, om daar eventueel overgangsrecht voor op te nemen.

§ 5.1.5.2 Kust

Artikel 5.125 (behoud vrije horizon) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Op grond van dit artikel mag een omgevingsplan geen activiteiten toelaten die een belemmering vormen voor het uitzicht op de vrije horizon vanaf de gemiddelde hoogwaterlijn met de blik op zee. Voor de ligging van de gemiddelde hoogwaterlijn kan worden uitgegaan van de meest recente door het Kadaster gepubliceerde topografische kaart.

Deze instructieregel is feitelijk alleen van toepassing op omgevingsplannen in het kustgebied en het gebied in zee, dat behoort tot het gemeentelijk en provinciaal ingedeelde gebied – gemiddeld genomen tot 1 kilometer uit de kust. Buiten het gemeentelijk en provinciaal ingedeelde gebied worden geen omgevingsplannen vastgesteld en worden op grond van artikel 2.3, vierde lid, van de wet alle relevante bevoegdheden van de Omgevingswet uitgeoefend door bestuursorganen van het Rijk. Voor de uitoefening van die bevoegdheden op de Noordzee vormen de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de beleidsnota Noordzee 2016–2021, dat onderdeel uitmaakt van het Nationaal waterplan 2016–2021[268], het beleidsmatig kader. Het vrije uitzicht op de horizon vanaf de kust naar zee is daarin aangemerkt als ruimtelijke kwaliteit van nationaal belang. Op plaatsen waar dit belang conflicteert met andere nationale belangen, dient een zorgvuldige afweging plaats te vinden. De beleidsnota Noordzee 2016–2021 bevat een afwegingskader waarin het relevante rijksbeleid samenkomt en dat beschrijft hoe de afweging over het toelaten van activiteiten op de Noordzee – waaronder de ruimtelijke toelaatbaarheid en inpassing daarvan – door het bevoegd gezag dient te worden gemaakt. Voor de Waddenzee gelden de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en de Structuurvisie derde nota Waddenzee. Hierover worden in paragraaf 5.1.5.3 van dit besluit (via het Invoeringsbesluit Omgevingswet) specifieke instructieregels opgenomen.

§ 5.1.5.3 Waddenzee en waddengebied

Deze paragraaf zal worden ingevuld via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

§ 5.1.5.4 Ladder voor duurzame verstedelijking

Deze paragraaf zal worden ingevuld via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

§ 5.1.5.5 Cultureel erfgoed en werelderfgoed

Artikel 5.126 (behoud cultureel erfgoed) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat gemeenteraden in een omgevingsplan rekening moeten houden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Deze instructieregel is gebaseerd op artikel 2.24, eerste lid, in samenhang met artikel 2.28, aanhef en onder a, van de wet. De verplichting om rekening te houden met het behoud van cultureel erfgoed vloeit voort uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta. Deze instructieregel is – onder meer – een voortzetting van artikel 38a van de Monumentenwet 1988, waarbij de reikwijdte is verbreed van archeologie tot al het cultureel erfgoed dat onder de reikwijdte van de Omgevingswet valt. Het kan daarbij gaan om monumenten zoals (bouw)werken,

[268] Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 31 710, nr. B.

tuinen en parken en archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten en (delen van) cultuurlandschappen. Dit naar analogie van de verbreding van de reikwijdte van artikel 3.1.6, vijfde lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening die met de modernisering van de monumentenzorg is doorgevoerd.
Op grond van artikel 9.1, eerste lid, zijn de instructieregels in artikel 5.126 van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten van het dagelijks bestuur van een waterschap, gedeputeerde staten of een minister. Ook voor de omgevingsverordening geldt op grond van artikel 7.1 dat rekening moet worden gehouden met het behoud van cultureel erfgoed, wanneer deze een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels bevat.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt in algemene zin dat in een omgevingsplan rekening moet worden gehouden met het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Dit impliceert dat de gemeenteraad een inventarisatie en analyse moet maken van het binnen de gemeente aanwezige cultureel erfgoed en met de conclusies daarvan rekening moet houden in het omgevingsplan. De volgende leden concretiseren het belang op een aantal punten en geven zo richting, zonder de beslisruimte van het bevoegd gezag te beperken.

Tweede lid

Dit lid regelt dat de gemeenteraad in het omgevingsplan voor het belang van het behoud van cultureel erfgoed een toereikend beschermingsregime moet opnemen. Hierbij moet de gemeenteraad rekening houden met de beginselen in de onderdelen a tot en met d van dit artikellid. Tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet vond bescherming van cultureel erfgoed plaats via gemeentelijke monumenten- of erfgoedverordeningen, bestemmingsplannen en welstandsnota's met een breed scala aan instrumenten, zoals de aanwijzing van gemeentelijke monumenten, het opnemen van stedenbouwkundige voorschriften en gebruiksregels in het bestemmingsplan en met aanleg- en sloopvergunningenstelsels. Deze bescherming kan in het omgevingsplan – inclusief ruimte voor belangenafweging – geïntegreerd worden voortgezet. Zo kan, afgestemd op de lokale situatie, worden voldaan aan de verplichtingen en beginselen uit het verdrag van Granada en het verdrag van Valletta die in deze instructieregel zijn geïmplementeerd.

Tweede lid, onder a

Deze bepaling vraagt gemeenten om bij het stellen van regels in het omgevingsplan ter bescherming van cultureel erfgoed rekening te houden met het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van op grond van het omgevingsplan beschermde monumenten en archeologische monumenten. Hieraan kan bijvoorbeeld worden voldaan door het opnemen van een vergunningenstelsel in het omgevingsplan op grond waarvan het verboden is om zonder omgevingsvergunning een beschermd monument of archeologisch monument te slopen, verstoren of wijzigen, of te herstellen of gebruiken op een wijze waardoor het monument of archeologisch monument wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Dit onderdeel is de implementatie van artikel 4 van het verdrag van Granada. Het kan daarbij gaan om zowel gemeentelijke als provinciale monumenten. Voor rijksmonumenten geldt op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de wet al een vergunningstelsel voor een rijksmonumentenactiviteit. Daarnaast geldt voor rijksmonumenten op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving een specifieke zorgplicht, een verbod op het beschadigen of vernielen van een (voorbeschermd) rijksmonument en een verbod om aan monumenten onderhoud te onthouden dat voor de instandhouding daarvan noodzakelijk is.[269]

Tweede lid, onder b

Deze bepaling implementeert artikel 5 van het verdrag van Granada, dat het beginsel bevat dat als een (gebouwd) monument is aangewezen als beschermd monument het in beginsel niet (geheel of gedeeltelijk) verplaatst dient te worden, omdat het een ondeelbaar geheel vormt met zijn historische plek. Verplaatsing kan alleen aan de orde zijn in geval van een dringende noodzaak vanuit het behoud van het monument zelf of in geval van zeer zwaarwegende nationale of internationale belangen. Voor een dergelijk uitzonderlijk geval bevat artikel 5 van het verdrag van Granada de rechtstreeks werkende verplichting om te borgen dat er adequate (voorzorgs)maatregelen worden getroffen voor het demonteren, overbrengen en herbouwen van het monument op een geschikte plaats.

[269] Voor de uitwerking van een beschermingsregime voor gemeentelijke en provinciale monumenten kunnen de terminologie, beoordelingsregels, voorschriften en algemene regels voor de rijksmonumenten in de wet en de onderliggende regelgeving in veel gevallen worden overgenomen in het omgevingsplan. Dit bevordert de eenheid en herkenbaarheid van het stelsel.

Tweede lid, onder c

Deze bepaling omvat het beginsel dat het gebruik van gebouwd cultureel erfgoed kan bijdragen aan de instandhouding ervan – leegstand betekent op termijn verval. Eventuele wijzigingen voor hedendaags gebruik en herbestemming dienen daarbij met respect voor de monumentale waarden plaats te vinden. Dit onderdeel implementeert artikel 11 van het verdrag van Granada.

Tweede lid, onder d

Deze bepaling implementeert, net als onderdeel a, artikel 4 van het verdrag van Granada en moet om die reden in samenhang met dat onderdeel worden bezien. Onderdeel 1° vraagt gemeenten om in het omgevingsplan regels te stellen om aantasting van de omgeving van (voor)beschermde monumenten te voorkomen. Het gaat bij dit onderdeel niet zozeer om het voorkomen van de aantasting van de omgeving op zich, maar om een aantasting van de omgeving van een (voor)beschermd monument die dat monument ontsiert of beschadigt. Het verrichten van activiteiten of de aanwezigheid van een (bouw)werk in de omgeving van een monument kan bijvoorbeeld het aanzicht en de waardering van dat monument negatief beïnvloeden. Daarnaast kan de omgeving van een monument ook van invloed zijn op de instandhouding of het functioneren van een monument. Zo is de (bebouwing of beplanting in de) omgeving van een molen van invloed op de windvang van een molen. Een molen die niet kan functioneren omdat deze onvoldoende wind vangt, heeft een veel groter risico om te vervallen.

Deze beschermende regels vormen het complement van de regels ter bescherming van de monumenten zelf. Hoewel de lokale situatie en de aard van het monument bepalend zullen zijn voor de vraag wat er in dit verband onder de omgeving moet worden verstaan, zal het in zijn algemeenheid gaan om de directe omgeving van het monument. Het voorkomen van aantasting van de omgeving van beschermde monumenten wordt van oudsher niet via de vergunningplicht voor het wijzigen van een monument geborgd. Voorheen vond deze bescherming plaats via (regels van) het bestemmingsplan en welstandscriteria.

In het geval een provincie een provinciaal monument beschermt door het toedelen van een functie in de omgevingsverordening op grond van artikel 4.2, tweede lid, van de wet, of voorbeschermt door het nemen van een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.15 van de wet, zal de provincie de desbetreffende gemeenteraad ook met een instructieregel of instructiebesluit moeten verzoeken om rekening te houden met het voorkomen van aantasting van de omgeving van dat monument. Dit vloeit ook voort uit het Verdrag van Granada.

Naast het voorkomen van achteruitgang heeft het opwaarderen van de omgeving van een (voor)beschermd monument een positieve invloed op de waardering en beleving van beschermd cultureel erfgoed. Artikel 7 van het verdrag van Granada verplicht daarom ook tot maatregelen om het ‘leefmilieu’ in de directe omgeving van beschermde monumenten en in beschermde stads- en dorpsgezichten en beschermde cultuurlandschappen te verbeteren. Het gaat daarbij vooral om de kwaliteit van de (inrichting van de) openbare ruimte.

Onderdeel 2° bevat de instructieregel om bij het stellen van regels in het omgevingsplan rekening te houden met het voorkomen van aantasting van het karakter van bij het omgevingsplan beschermde stads- en dorpsgezichten en beschermde cultuurlandschappen. Dit onderdeel richt zich in eerste instantie op stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen die op initiatief van de gemeenteraad zelf worden beschermd, omdat voor van rijkswege beschermde gezichten en cultuurlandschap doorgaans al een specifieke instructie is gegeven aan de gemeenteraad. Beschermde stads- en dorpsgezichten worden aangewezen vanwege hun schoonheid, de onderlinge ruimtelijke of structurele samenhang van de samenstellende onroerende zaken, of hun wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde. Onder andere belangrijke veranderingen wordt in dit onderdeel onder meer verstaan de aantasting van de groenaanleg en (water)structuren die onderdeel uitmaken van de te beschermen karakteristieken van het beschermd gezicht.

Tweede lid, onder e

Deze bepaling implementeert artikel 4, aanhef en onder ii, van het verdrag van Valletta. Dit onderdeel bevat het beginsel tot het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in de bodem. Het gaat om de fysieke bescherming van de archeologische monumenten. Het streven naar behoud van de archeologische monumenten in de bodem, oftewel behoud in situ, heeft als doel om het bodemarchief als bron van kennis van ons verleden en van cultuurbeleving beschikbaar te houden voor komende generaties. Behoud ex situ – dat wil zeggen behoud van de archeologische vondst in een depot, samen met de opgravingsdocumentatie en het opgravingsrapport – is aan de orde als het niet mogelijk blijkt om archeologische monumenten in situ te behouden of als er

andere belangen zwaarder wegen. De informatiewaarde van het archeologisch monument kan dan worden veiliggesteld door een opgraving.

De gemeenteraad kan aan deze instructieregel uitvoering geven door daar waar nodig in het belang van de archeologische monumentenzorg bijvoorbeeld een verbod tot bodemverstorende activiteiten (zoals bouwactiviteiten of grondwerkzaamheden) in te stellen, waarvan met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit kan worden afgeweken. Vervolgens kan er in het kader van de aanvraag om deze omgevingsvergunning een archeologisch rapport worden gevraagd waarin de archeologische waarde van het te verstoren terrein naar het oordeel van het bevoegd gezag in voldoende mate wordt vastgesteld. Op basis van de bevindingen uit dit archeologische vooronderzoek kunnen aan de omgevingsvergunning in het belang van de archeologische monumentenzorg voorschriften worden verbonden op grond van artikel 8.67.

Derde lid

Dit lid maakt het mogelijk om – binnen de grenzen van de Erfgoedwet – in het omgevingsplan in het belang van de archeologische monumentenzorg lokale regels te stellen over archeologisch onderzoek. Dit onderzoek wordt doorgaans uitgevoerd in opdracht van degene die een bodemverstorende activiteit uitvoert. De lokale regels kunnen eisen stellen aan het archeologisch onderzoek zelf om zo inhoudelijk regie te kunnen voeren over dit onderzoek. Zo kan bijvoorbeeld worden geregeld dat een programma van eisen vooraf moet worden goedgekeurd door het college van burgemeester en wethouders. Archeologische begeleiding is expliciet opgenomen in deze bepaling, omdat het niet altijd geldt als opgraving waarvoor een certificaat verplicht is. Immers, het gaat niet altijd om een bodemverstorende activiteit die tot doel heeft om archeologische vondsten te doen. Denk bijvoorbeeld aan een archeologische begeleiding bij baggerwerkzaamheden. Door deze bepaling kunnen gemeenten in het omgevingsplan desondanks eisen stellen aan het uitvoeren van dit onderzoek.
Deze bepaling is een voortzetting van artikel 38, eerste lid, onder a, van de Monumentenwet 1988. De plicht tot het doen van archeologisch onderzoek kan, afhankelijk van wat in het omgevingsplan is bepaald, aan de orde zijn bij bouwactiviteiten, de sloop van bouwwerken of het uitvoeren van andere werken in de bodem. De gemeenteraad kan op grond van het derde lid, onder b, daarbij ook een passend 'vrijstellingsbeleid' voeren door – afhankelijk van de omvang of de diepte van een bodemverstorende ingreep – in het omgevingsplan te bepalen dat (nader) archeologisch onderzoek of het opleggen van daartoe strekkende verplichtingen achterwege kan blijven, voor bijvoorbeeld zogenoemde 'kruimelgevallen' of in gevallen waarin is vastgesteld dat de bodem al tot een bepaalde diepte is verstoord door eerdere grondwerkzaamheden. Dit is een voortzetting van artikel 38, eerste lid, onder b, van de Monumentenwet 1988.

Vierde en vijfde lid

Deze bepalingen beperken de mogelijkheid tot het opleggen van de plicht tot het verrichten van archeologisch onderzoek. Het vierde lid bepaalt in algemene zin dat het omgevingsplan geen regels stelt over het verrichten van archeologisch onderzoek bij activiteiten met een oppervlakte van minder dan 100 m^2. Deze projecten zijn zo vrijgesteld van een eventueel in het omgevingsplan op te leggen vereiste om bij de aanvraag van een omgevingsvergunning een archeologisch rapport aan te leveren en van eventuele vergunningvoorschriften in het belang van de archeologische monumentenzorg. Het vijfde lid biedt de gemeenteraad net als voorheen de mogelijkheid om een van het vierde lid afwijkende, grotere of kleinere oppervlakte vast te stellen waarvoor in het omgevingsplan geen eisen worden gesteld voor archeologisch onderzoek. Daarbij moet het gaan om bodemverstoringen op huis-tuin-en-keukenniveau (kleine bouwprojecten) en mogen er geen grootschalige projecten mee worden vrijgesteld, zoals ook aangegeven in de toelichting bij het amendement waarmee artikel 41a van de Monumentenwet 1988 destijds in die wet werd opgenomen.[270] Het vierde en vijfde lid zijn een voortzetting van dat artikel van de Monumentenwet 1988.

Artikel 5.127 (behoud werelderfgoed) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat gemeenten in een omgevingsplan rekening moeten houden met het belang van het behoud van de uitzonderlijke universele waarde van werelderfgoed. Deze instructieregel is gebaseerd op artikel 2.24, eerste lid, in samenhang met artikel 2.28, aanhef en onder b, van de wet. De verplichting om rekening houden te houden met het behoud van werelderfgoed komt voort uit het werelderfgoedverdrag.

Deze instructieregel is een vangnetbepaling die het belang van het werelderfgoed nogmaals expliciet

[270] Kamerstukken II 2005/06, 29 259, nr. 24

benadrukt. Omdat de bescherming van werelderfgoed plaatsvindt door de aanwijzing als beschermd monument (op rijks-, provinciaal of gemeentelijk niveau), als beschermd stads- of dorpsgezicht of anders door het stellen van regels in het omgevingsplan, is het behoud van het werelderfgoed ook het onderwerp van regeling van de (instructie)regels over het behoud van cultureel erfgoed in algemene zin en over rijksmonumenten. In dat opzicht wordt verwezen naar de instructieregels voor het behoud van cultureel erfgoed in artikel 5.126 en de regels ter bescherming van rijksmonumenten in de vorm van een vergunningstelsel voor de rijksmonumentenactiviteit op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de wet en de algemene regels over cultureel erfgoed in hoofdstuk 11 en over werelderfgoed in hoofdstuk 12 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarnaast zijn op grond van afdeling 7.2 van dit besluit (getrapte) instructieregels gesteld voor provinciale verordeningen voor het behoud van een viertal werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed met een sterk ruimtelijk karakter (de werelderfgoederen Droogmakerij de Beemster en de Stelling van Amsterdam en de erfgoederen Nieuwe Hollandse Waterlinie en Romeinse Limes). De op grond van deze afdeling door provincies te stellen instructieregels zullen gemeenten dus al verplichten om voor de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten van deze specifieke erfgoederen regels in het omgevingsplan op te nemen.

§ 5.1.6 Behoud van ruimte voor toekomstige functies

§ 5.1.6.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.128 (eerbiedigende werking) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel kent eerbiedigende werking toe aan de instructieregels over omgevingsplannen in de paragrafen 5.1.6.2 en 5.1.6.3. Praktisch betekent dit dat alleen nieuw voorgenomen ontwikkelingen onder de werking van de betreffende instructieregels vallen en bestaande situaties worden gerespecteerd. Voor een nadere toelichting op eerbiedigende werking wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het gelijksoortige artikel 5.36.
De eerbiedigende werking geldt niet voor de instructieregels in de subparagrafen 5.1.6.4 en 5.1.6.5 over respectievelijk het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en de Parallelle Kaagbaan. De instructieregels voor het Project Mainportontwikkeling Rotterdam hadden in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ook geen eerbiedigende werking. Dit betekent dat de omgevingsplannen waar die regels betrekking op hebben direct na inwerkingtreding van de instructieregels uit paragraaf 5.1.6.4 daarmee in overeenstemming moeten zijn. Dit leidt overigens niet tot nieuwe verplichtingen of extra bestuurlijke lasten, omdat eenzelfde verplichting op grond van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening al bestond voor de toenmalige bestemmingsplannen. Voor de Parallelle Kaagbaan is in de redactie van artikel 5.144 al tot uitdrukking gebracht hoe wordt omgegaan met bestaande situaties. Op grond van dat artikel kan een omgevingsplan alleen functies toedelen en activiteiten toelaten die al vóór 1 februari 2014 aanwezig waren.

§ 5.1.6.2 Autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen

Artikel 5.129 (aanwijzing reserveringsgebieden autowegen, autosnelwegen en hoofdspoorwegen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Voor de uitbreiding of aanleg van wegen in beheer bij het Rijk en hoofdspoorwegen is ruimte nodig langs bestaande infrastructuur of op nieuwe locaties. Door reserveringsgebieden aan te wijzen voor de uitbreiding of aanleg van die hoofdinfrastructuur is verzekerd dat in die gebieden geen nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden die de uitbreiding of aanleg van de infrastructuur belemmeren. Hiermee wordt vooraf duidelijkheid gegeven over enerzijds het gebied dat benodigd is voor de voorziene infrastructuur en anderzijds de ontwikkelingen die met het oog daarop ongewenst zijn. Daarmee wordt voorkomen dat in een gebied functies worden toegekend waarvan al voorzienbaar is dat deze niet kunnen worden gerealiseerd, of dat bouwwerken worden gebouwd die op korte termijn weer moeten verdwijnen. Dergelijke ontwikkelingen zijn niet alleen nadelig voor de initiatiefnemer, maar kunnen ook leiden tot vertraging van en oplopende kosten voor de beoogde infrastructuur.

Eerste lid

De locaties van de reserveringsgebieden worden op grond van artikel 2.24, tweede lid, van de wet bij ministeriële regeling aangewezen door de geometrische begrenzing van die locaties op een kaart weer te geven. Er is gekozen voor het aanwijzen bij ministeriële regeling om adequaat te kunnen reageren op wijzigingen in de ruimtebehoefte voor infrastructuur. De ervaring is dat de ruimtevraag voor de aanleg en uitbreiding van infrastructuur voldoende actueel wordt gehouden door een jaarlijkse actualisatie van de reserveringsgebieden, waarbij (delen van) reserveringsgebieden kunnen worden toegevoegd en (delen van) reserveringsgebieden komen te vervallen. Op deze wijze wordt niet onnodig ruimte gereserveerd. Richtinggevend voor de bepaling van de reserveringsgebieden en de

omvang daarvan zijn de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en het MIRT Projectenboek[271]. Het MIRT Projectenboek biedt een integraal overzicht van ruimtelijke opgaven en projecten van nationaal belang, waaronder infrastructuurprojecten. Het MIRT Projectenboek wordt jaarlijks herzien.

Nieuw toegevoegde infrastructuurprojecten kunnen aanleiding geven tot het vastleggen van een nieuw reserveringsgebied. Ook kunnen er bij de (vaak langjarige) voorbereiding van een weguitbreiding of wegaanleg wijzigingen in het ontwerp van de weg worden aangebracht, waardoor een andere ruimtevraag ontstaat. Wanneer een projectbesluit voor de wijziging of aanleg van een weg is vastgesteld en onherroepelijk is geworden, komt een (deel van een) reserveringsgebied te vervallen. In dat geval is de uitbreiding of aanleg van de weg in het omgevingsplan vastgelegd en wordt de gereserveerde ruimte door het project benut.

Er wordt alleen ruimte gereserveerd voor infrastructuurprojecten wanneer de uitbreiding of aanleg van een auto(snel)weg of hoofdspoorweg op die locatie in voldoende mate voorzienbaar is en er een reële verwachting is dat de infrastructuur op die locatie ook daadwerkelijk gerealiseerd zal worden. Over het algemeen blijkt dat uit het feit dat het project of de locatie is vermeld in het MIRT Projectenboek. Over het gebruik van gronden waar voor de langere termijn nieuwe infrastructuur wordt voorzien, wordt met de betrokken decentrale overheden in overleg getreden, vooruitlopend op de aanwijzing van een reserveringsgebied. Overigens geldt ook voor reserveringsgebieden die naar verwachting op kortere termijn worden benut, dat daarover overleg plaatsvindt met de betrokken overheden.

Tweede lid

In het tweede lid is de maximum breedte van een reserveringsgebied voor de uitbreiding van een auto(snel)weg in beheer bij het Rijk vastgelegd. Deze afmetingen zijn gebaseerd op standaarden die worden gehanteerd bij het wegontwerp. In de situatie waarin een weg wordt uitgebreid met alle dwarsprofielelementen die de richtlijnen voor het wegontwerp voorschrijven, is naast de al aanwezige rijstroken een uitbreidingsruimte nodig van 30,5 meter per rijstrook. Die standaardmaat moet worden gecombineerd met de benodigde ruimte voor het aantal in de toekomst toe te voegen rijstroken. Binnen dit gebied moet ruimte worden gevonden voor zowel de aanleg van een of meer nieuwe rijstroken en een vluchtstrook, als voor een obstakelvrije zone en eventuele extra maatregelen zoals bermsloten en geluidschermen. Ruimte voor de aanleg van nieuwe aansluitingen of verzorgingsplaatsen is hierbij niet inbegrepen.

De ruimtereservering van de wegvakken geldt ook voor knooppunten. Bij de reconstructie van een knooppunt kan een nieuw ontwerp, afhankelijk van de vormgeving, ook ruimte vragen buiten deze gereserveerde zone. In die situaties is het van bijzonder belang dat het Rijk tijdig in overleg treedt met de betrokken gemeente(n), zodat deze vroegtijdig op de hoogte is van de (extra) ruimtevraag.

Voor de aanleg van auto(snel)wegen in beheer bij het Rijk en voor de aanleg en uitbreiding van hoofdspoorwegen is de exacte ruimtevraag niet op voorhand bekend. Hiervoor zijn daarom geen standaardafmetingen voor de reserveringsgebieden vastgelegd. Uiteraard geldt ook daarvoor dat de afmetingen van het reserveringsgebied moeten zijn afgeleid van de reëel te verwachten ruimtevraag door het project.

Artikel 5.130 (geen bouwactiviteiten) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Bouwwerken in een reserveringsgebied vormen een belemmering voor de uitbreiding en aanleg van infrastructuur en zullen op termijn moeten worden verwijderd. Om die reden mag een omgevingsplan ter plaatse van een reserveringsgebied voor de uitbreiding of aanleg van een autoweg, autosnelweg of hoofdspoorweg geen bouwactiviteiten toelaten. Op grond van artikel 5.128 geldt dit niet voor bouwactiviteiten die bij de aanwijzing van het reserveringsgebied op grond van het omgevingsplan al in uitvoering zijn of zijn toegestaan.

Omdat op grond van artikel 2.7.4 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ook al beperkingen golden voor bestemmingsplannen wat betreft het bouwen van bouwwerken in een reserveringsgebied, konden in veel gevallen al voor de inwerkingtreding van dit besluit geen nieuwe bouwmogelijkheden meer worden toegelaten in een reserveringsgebied. Ten opzichte van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is het verbod op het toelaten van nieuwe bouwactiviteiten uitgebreid tot alle bouwactiviteiten, waar dit verbod voorheen was beperkt tot het bouwen van

[271] Het MIRT Projectenboek wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer aangeboden als bijlage bij de begroting van het Infrastructuurfonds.

bouwwerken waarvoor een toenmalige omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was vereist. Deze wijziging houdt verband met de voorgenomen wijziging van de vergunningplicht voor de bouwactiviteit op grond van het omgevingsplan. Hierop is al ingegaan in paragraaf 8.1.2 van het algemeen deel van deze toelichting. De in dat verband te maken keuze over de aanwijzing van vergunningvrije bouwwerken, heeft gevolgen voor de bouwwerken die zonder vergunning zijn toegestaan in een reserveringsgebied. In het Invoeringsbesluit Omgevingswet zal dit nader worden uitgewerkt.

Tweede lid

Op grond van het tweede lid is een uitzondering gemaakt voor het bouwen van bouwwerken die voor een termijn van ten hoogste vijf jaar blijven staan. Deze kunnen met een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden toegelaten. De uitzondering voor bouwwerken met een tijdelijk karakter is een voorzetting van artikel 2.7.4, tweede lid, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De termijn van vijf jaar houdt verband met de gemiddelde termijn waarbinnen met de aanleg van de beoogde infrastructuur wordt gestart. Een termijn van vijf jaar biedt over het algemeen voldoende inzicht in het precieze ruimtebeslag en de realisatietermijn van het infrastructuurproject. De belangen van uitbreiding of aanleg van infrastructuur kunnen daarom goed bij de beoordeling van de aanvraag om de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit worden betrokken. Bij het toestaan van bouwactiviteiten voor een langere termijn is de kans groot dat het bouwwerk alsnog een belemmering vormt voor de uitvoering van een project, waarmee de meerwaarde van een reserveringsgebied zou vervallen.

§ 5.1.6.3 Buisleidingen van nationaal belang

Artikel 5.131 (buisleiding van nationaal belang) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft het toepassingsbereik van paragraaf 5.1.6.3 aan. Deze paragraaf stelt regels over reserveringsgebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang. Dit zijn buisleidingen voor het vervoer van gevaarlijke stoffen over lange afstand die behoren tot een provincieoverschrijdend en vaak ook landgrensoverschrijdend netwerk van buisleidingen. Dit netwerk is in de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035 aangemerkt als netwerk van buisleidingen van nationaal belang. De buisleidingen van nationaal belang zijn bestemd voor het vervoer van aardgas en andere gevaarlijke stoffen of producten waarvoor externe veiligheidsrisico's gelden. In het geval van aardgastransportleidingen worden enkel leidingen voor vervoer over lange afstand met een druk van ten minste 4.000 kPa en een diameter van ten minste 45,7 cm als buisleiding van nationaal belang beschouwd (onder a). Op de aanleg of uitbreiding van deze categorie aardgastransportleidingen is in de Gaswet het projectbesluit van toepassing verklaard.

De buisleidingen voor het vervoer van andere gevaarlijke stoffen of producten betreffen de buisleidingen voor het vervoer van stoffen of producten die zijn aangewezen in artikel 3.101, eerste lid, onder b, c en d van het Besluit activiteiten leefomgeving (onder b). Het gaat dan om het vervoeren van aardolie en aardolieproducten, etheen, propeen, CO en stikstof en dergelijke door buisleidingen met een bepaalde – indien van belang – minimale diameter en druk. Deze buisleidingen zijn vooral bedoeld voor het vervoer van gevaarlijke stoffen voor de (petro)chemie en aardolie-industrie. Daarnaast kan het gaan om buisleidingen die bij Defensie in gebruik zijn voor het vervoer van brandstoffen. Tot slot worden ook buisleidingen voor het vervoer over lange afstand van CO_2 voor de ondergrondse opslag daarvan, beschouwd als buisleidingen van nationaal belang.

Het regionale transportleidingennet (RTL-net van de Gasunie), distributieleidingen voor aardgas en productieleidingen voor de mijnbouwindustrie zijn niet aangemerkt als buisleidingen van nationaal belang voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze vallen daarom niet onder het bereik van paragraaf 5.1.6.2. Voor de regionale netwerken geldt dat deze een veel grotere en fijnmaziger vertakking kennen en dat geen sprake is van een nationaal belang. Leidingen voor de mijnbouwindustrie zijn doorgaans evenmin bedoeld om stoffen over lange afstand te vervoeren.

Artikel 5.132 (aanwijzing reserveringsgebieden buisleidingen van nationaal belang) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Artikel 2.24, tweede lid, van de wet biedt de grondslag voor de aanwijzing en begrenzing van locaties bij ministeriële regeling. Op grond van dat artikellid zullen bij ministeriële regeling reserveringsgebieden voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang worden aangewezen en zullen deze

geometrisch worden begrensd. De breedte van een reserveringsgebied bedraagt ten hoogste 70 meter, met uitzondering van de locatie waar een reserveringsgebied een rijkswater kruist. Op die locaties kan een reserveringsgebied breder dan 70 meter zijn. Dit houdt verband met het feit dat vooral bij kruisingen van buisleidingen met brede wateren, gezien de specifieke omstandigheden daar, extra eisen worden gesteld aan de onderlinge ligging van buisleidingen. De eigen normen van de industrie eisen in zo'n situatie al een grotere onderlinge afstand van buisleidingen dan de gewenste 5 tot 7 meter op land. De ligging van de reserveringsgebieden zal worden gebaseerd op de Structuurvisie Buisleidingen 2012–2035, waarin de reserveringsgebieden – onder de noemer buisleidingenstroken – zijn vastgelegd. Deze buisleidingenstroken waren voorheen aangewezen in de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening.

Tweede lid

Aan weerszijden van een reserveringsgebied ligt een zoekgebied van 250 meter. Binnen dit zoekgebied kan de gemeenteraad de ligging van het reserveringsgebied met toepassing van artikel 5.133 optimaliseren, om dit zo nodig beter in te passen in de specifieke lokale situatie. Het zoekgebied is alleen bedoeld om de gemeenteraad flexibiliteit te bieden. Binnen het zoekgebied gelden daarom geen speciale verplichtingen of beperkingen voor het omgevingsplan.

Artikel 5.134, eerste lid, dat bepaalt dat een omgevingsplan ter plaatse van een reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang geen activiteiten mag toelaten die een belemmering kunnen vormen voor de aanleg van een buisleiding, is op het zoekgebied niet van toepassing. Wel is het zo dat op het moment dat de gemeenteraad in het zoekgebied nieuwe ontwikkelingen mogelijk maakt die de aanleg van een buisleiding belemmeren, gemeenten aan flexibiliteit verliezen om op een later moment de ligging van het reserveringsgebied aan te passen. Het zoekgebied is dan immers niet meer beschikbaar voor de toekomstige aanleg van buisleidingen.

Artikel 5.133 (nadere uitwerking ligging reserveringsgebied) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Gemeenten kunnen de ligging van het reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang onder bepaalde voorwaarden in een omgevingsplan nader uitwerken. De uitwerking – en daarbij de eventuele aanpassing van de ligging van het reserveringsgebied – in een omgevingsplan verzekert dat voor iedereen kenbaar is waar het reserveringsgebied ligt. Het uitwerken van de ligging van het reserveringsgebied in een omgevingsplan verplicht niet tot het toekennen van een functie 'buisleiding' in het omgevingsplan, maar kan ook worden gewaarborgd door het reserveringsgebied te 'vrijwaren' van ontwikkelingen.
Het optimaliseren van de ligging van het reserveringsgebied kan alleen binnen de grenzen van het zoekgebied van 250 meter, dat op grond van artikel 2.24, tweede lid, van de wet in samenhang met artikel 5.132 bij ministeriële regeling wordt vastgesteld.

Bij de uitwerking van het reserveringsgebied dient de gemeenteraad ervoor te zorgen dat er een doorgaande strook beschikbaar blijft voor de aanleg van buisleidingen en dat het te verleggen deel van het reserveringsgebied aansluit op het overige reserveringsgebied of het reserveringsgebied in de naastliggende gemeenten. De breedte van het reserveringsgebied moet daarnaast gelijk zijn aan de breedte over het grootste deel van het reserveringsgebied. Dat wil zeggen dat wanneer een reserveringsgebied met een breedte van 70 meter een plaatselijke versmalling heeft, het door de gemeenteraad in een omgevingsplan uit te werken reserveringsgebied een breedte dient te hebben van 70 meter. Op het moment dat de gemeenteraad de ligging van het reserveringsgebied in het omgevingsplan heeft verplaatst, is op die nieuwe locatie van het reserveringsgebied artikel 5.134 van toepassing. Op grond van dat artikel mag de gemeenteraad binnen het aangepaste reserveringsgebied geen nieuwe activiteiten meer toelaten die de aanleg van een buisleiding van nationaal belang kunnen belemmeren.

Artikel 5.134 (geen belemmeringen voor aanleg van buisleidingen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Ter plaatse van een reserveringsgebied mag een omgevingsplan geen nieuwe activiteiten toelaten die het leggen van buisleidingen kunnen belemmeren. Dit geldt zowel voor de locaties die op grond van artikel 5.132, eerste lid, bij ministeriële regeling als reserveringsgebied zijn aangewezen als voor de locaties die deel uitmaken van een reserveringsgebied dat op grond van artikel 5.133 in een omgevingsplan nader is uitgewerkt. Op grond van artikel 5.128 kunnen activiteiten die op grond van een omgevingsplan al aanwezig of in uitvoering zijn of waren toegestaan, worden voortgezet of alsnog worden aangevangen. Eventuele onbenutte planologische mogelijkheden in een reserveringsgebied

kunnen daarom ook in een nieuw omgevingsplan worden opgenomen, voor zover daarbij geen wijzigingen worden aangebracht die nieuwe, niet al eerder toegestane, activiteiten mogelijk maken die het leggen van buisleidingen belemmeren. Omdat op grond van artikel 2.9.4 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ook al beperkingen golden voor bestemmingsplannen wat betreft activiteiten in een reserveringsgebied, konden in veel gevallen al voor de inwerkingtreding van dit besluit geen nieuwe belemmerende activiteiten meer worden toegelaten in het reserveringsgebied.

Tweede lid

Deze bepaling geeft aan welke activiteiten in het reserveringsgebied in ieder geval een belemmering vormen voor het aanleggen van een buisleiding.

Tweede lid, aanhef en onder a

Dit onderdeel heeft betrekking op een bouwactiviteit binnen het reserveringsgebied, met uitzondering van het bouwen van een bouwwerk dat noodzakelijk is voor de aanleg, het onderhoud of de instandhouding van buisleidingen van nationaal belang, zoals een meet- en regelstation of gascompressorstation. Bouwwerken binnen het reserveringsgebied leiden ertoe dat de grond ter plaatse niet bereikbaar is voor het leggen van buisleidingen. Afhankelijk van de nadere uitwerking van een voorstel voor de vergunningplicht voor de bouwactiviteit (zie hierover de toelichting bij paragraaf 8.1.2) kunnen bepaalde bouwactiviteiten in het omgevingsplan mogelijk niet uit het reserveringsgebied worden geweerd. Dit zal nader worden uitgewerkt in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Tweede lid, aanhef en onder b en c

De onderdelen b en c hebben betrekking op infrastructuur die binnen het reserveringsgebied wordt aangelegd in de lengterichting van het reserveringsgebied. Verharde wegen en paden, spoorwegen en ook watergangen zoals een kanaal of sloot die zich over een grotere afstand in de lengterichting binnen het reserveringsgebied bevinden, bemoeilijken het leggen van buisleidingen ter plaatse. Infrastructuur en watergangen die zo worden aangelegd dat deze het reserveringsgebied alleen kruisen, zijn wel toegestaan en- gezien de totale lengte van de reserveringsgebieden over geheel Nederland – ook niet te voorkomen.

Tweede lid, aanhef en onder d

Onderdeel d heeft betrekking op de aanleg van een waterkering, inclusief een eventueel daaraan grenzend beperkingengebied met regels over activiteiten ter bescherming van de waterkering, in de lengterichting binnen het reserveringsgebied. In algemene zin geldt dat terughoudendheid moet worden betracht bij het toestaan van grote buisleidingen door een waterkering of een daarbij behorend beperkingengebied, omdat daarbij de buisleiding over een grotere afstand door de waterkering moet worden gelegd. Vanuit het oogpunt van waterveiligheid wordt dit onwenselijk geacht. Situaties waarin het reserveringsgebied en een waterkering elkaar kruisen, leveren in beginsel geen problemen op voor de waterveiligheid en zijn overigens ook niet te voorkomen.

Tweede lid, aanhef en onder e

Onderdeel e heeft betrekking op de aanleg van buisleidingen die niet zijn aan te merken als buisleidingen van nationaal belang, en op ondergrondse hoogspanningsverbindingen of andere ondergrondse leidingstelsels. Het is niet de bedoeling dat, binnen het reserveringsgebied voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang, in de lengterichting andersoortige leidingen dan buisleidingen van nationaal belang worden aangelegd, zoals rioleringsbuizen, waterleidingen of leidingen die behoren tot het regionaal transportleidingennet. Dit zou immers betekenen dat voor de buisleidingen van nationaal belang minder ruimte beschikbaar is. Buisleidingen en ondergrondse hoogspanningsverbindingen die het reserveringsgebied alleen kruisen, vormen geen belemmering voor de aanleg van buisleidingen van nationaal belang. Wel zal bij de aanleg van kruisende buisleidingen of ondergrondse hoogspanningsverbindingen rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat er passende technische maatregelen moeten worden getroffen om de aanleg van buisleidingen van nationaal belang binnen het reserveringsgebied niet te bemoeilijken.

Tweede lid, aanhef en onder f

Voor onderdeel f geldt dat bij het leggen van een buisleiding eventueel aanwezige bomen of andere diepwortelende beplanting moet worden verwijderd. Het plaatsen van bomen – in grotere aantallen – binnen het reserveringsgebied dient daarom te worden vermeden. Individuele bomen vormen een minder grote belemmering en zijn daarom wel toegestaan. Daarbij dient er wel rekening mee te worden gehouden dat deze bij het aanleggen van de buisleidingen verwijderd moeten worden en –

vanwege mogelijke schade aan de buisleidingen – niet op dezelfde plek teruggeplaatst kunnen worden.

Tweede lid, aanhef en onder g

Onderdeel g heeft betrekking op het gebruik als stortplaats of de permanente opslag van grond, goederen of andere stoffen binnen het reserveringsgebied. Een stortplaats of opslag leidt ertoe dat de grond ter plaatse niet bereikbaar is voor het leggen van buisleidingen.

Artikel 5.135 (aanleg buisleiding van nationaal belang) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Deze bepaling regelt dat een omgevingsplan de aanleg van een buisleiding van nationaal belang alleen mag toelaten binnen een reserveringsgebied. Een nieuwe buisleiding van nationaal belang dient daarbij zo te worden gelegd dat het hart van de buisleiding zich ten minster vijf meter vanaf de buitenste begrenzing van het reserveringsgebied bevindt. Bij de aanleg van een nieuwe buisleiding blijft het belemmeringengebied van die buisleiding, bedoeld in artikel 5.18, hiermee binnen het reserveringsgebied. De contour voor het plaatsgebonden risico (PR 10^{-6}/jr) van de buisleiding blijft zo ook binnen het reserveringsgebied.

Deze instructieregel richt zich tot de gemeenteraad, die het omgevingsplan vaststelt. Maar ook voor het Rijk geldt het uitgangspunt dat bij toepassing van de projectprocedure een buisleiding van nationaal belang enkel binnen een reserveringsgebied wordt toegelaten, op een wijze die voldoet aan dit artikel. Hoewel paragraaf 5.1.6.3 in artikel 9.1, tweede lid, niet van toepassing is verklaard op een projectbesluit dat wordt vastgesteld door een minister, is het Rijk wel gebonden aan het eigen beleid.

Tweede lid

Dit lid bepaalt dat de beperking uit het eerste lid niet van toepassing is op een beginpunt of eindpunt van een buisleiding dat buiten het reserveringsgebied is gesitueerd. De reden hiervan is dat de reserveringsgebieden over het algemeen niet volledig doorlopen naar een leverancier of gebruiker van gevaarlijke stoffen en een buisleiding dus ook altijd ergens het reserveringsgebied in of uit moet. In dat geval dient er een zoveel mogelijk rechtstreekse verbinding te worden gelegd tussen het begin- of eindpunt en het reserveringsgebied.

§ 5.1.6.4 Project Mainportontwikkeling Rotterdam

Artikel 5.136 (aanwijzing aanleggebieden Maasvlakte 2 en compensatie) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel wijst locaties aan voor het landaanwinningsgebied Maasvlakte 2, het gebied voor compensatie van open droog duin en natte duinvallei – dat voorlopig is aangewezen als Natura 2000-gebied Spanjaards Duin – en het gebied voor compensatie van zeenatuur in het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). De aanwijzing van deze gebieden is gebaseerd op de planologische kernbeslissing Mainportontwikkeling Rotterdam uit 2006. De aanwijzing is overgenomen uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, waarin de gebieden met ingang van 30 december 2011 waren opgenomen. De ligging van de gebieden is ten opzichte van de planologische kernbeslissing en het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ongewijzigd. De aanwijzing van de gebieden gebeurt door een globale omschrijving van de locaties van die gebieden. De exacte geometrische begrenzing van de gebieden wordt bij ministeriële regeling op kaart vastgelegd.

Artikel 5.137 (functies aanleggebied Maasvlakte 2) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Deze instructieregel verzekert dat het landaanwinningsgebied Maasvlakte 2 wordt gebruikt in overeenstemming met de in de planologische kernbeslissing Mainportontwikkeling Rotterdam vastgelegde afspraken. Het eerste lid bepaalt dat een omgevingsplan dat betrekking heeft op Maasvlakte 2 voor een grondoppervlakte van ten hoogste 1.000 hectare de functie haven- en industrieterrein kan toedelen. Dit komt overeen met de beslissing van wezenlijk belang nr. 2 in de planologische kernbeslissing Mainportontwikkeling Rotterdam. Op grond van het tweede lid kan een omgevingsplan voor locaties waaraan de functie haven- en industrieterrein is toegedeeld, in beginsel alleen deep sea gebonden activiteiten toelaten. Dit zijn activiteiten waarvoor een ligging direct aan of in de directe nabijheid van diep zeewater van groot belang is, zoals grootschalige container op- en overslag, en activiteiten die daar direct aan zijn gerelateerd, zoals distributieactiviteiten. Dit komt overeen met

de beslissing van wezenlijk belang nr. 4 in de planologische kernbeslissing Mainportontwikkeling Rotterdam. Op die locaties kunnen alleen andere soorten activiteiten worden toegelaten als sprake is van bijzondere omstandigheden. Dit komt overeen met de beslissing van wezenlijk belang nr. 5 in de planologische kernbeslissing Mainportontwikkeling Rotterdam. Bij deze afweging spelen volgens de planologische kernbeslissing onder meer een rol in hoeverre er alternatieve locaties beschikbaar zijn, in hoeverre vestiging op de landaanwinning een belangrijke winst voor de kwaliteit van de leefomgeving (eventueel elders) oplevert, bijvoorbeeld bij grootschalige milieubelastende bedrijven, in hoeverre de vestiging een belangrijk clustervoordeel oplevert, bijvoorbeeld bij een industrieel ecologisch cluster, en in hoeverre genoemde voordelen niet ten koste gaan van een onevenredig of onverantwoord deel van de gereserveerde ruimte voor deep sea gebonden activiteiten.

Artikel 5.138 (geen belemmeringen voor aanleg en ontwikkeling natuur) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Deze instructieregel verzekert voor de lange termijn dat in de gebieden die zijn aangewezen voor natuurcompensatie in het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam geen ontwikkelingen kunnen worden toegelaten die de afgesproken natuurcompensatie kunnen belemmeren. Het eerste lid bepaalt dat een omgevingsplan ter plaatse van het Natura 2000-gebied Spanjaards Duin geen activiteiten kan toelaten die de aanleg en ontwikkeling van 100 ha duin kunnen belemmeren. Op grond van het tweede lid laat een omgevingsplan ter plaatse van het aanleggebied voor compensatie van zeenatuur eveneens geen activiteiten toe die een belemmering kunnen vormen voor de aanleg en ontwikkeling van 31.250 ha zeenatuur. Dit artikellid is vanzelfsprekend alleen van toepassing voor zover het aanleggebied voor compensatie van zeenatuur in het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied ligt. Het aanleggebied voor compensatie van zeenatuur is door de toenmalige Minister van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 daarnaast aangewezen als bodembeschermingsgebied, waar beperkingen gelden voor bodemvisserij.

Artikel 5.139 (aanwijzing natuur- en recreatiegebieden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

De planologische kernbeslissing Mainportontwikkeling Rotterdam bevat besluiten voor de totstandkoming van 750 ha openbaar toegankelijk natuur- en recreatiegebied, verdeeld over Midden-IJsselmonde (600 ha) ten zuiden van Rotterdam, de Schiebroekse en Zuidpolder (circa 100 ha) en de Schiezone (circa 50 ha) ten noorden van Rotterdam. Dit artikel wijst de locaties aan waar de natuur- en recreatiegebieden zijn gelegen. De aanwijzing van de gebieden is overgenomen uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De exacte geometrische begrenzing van de gebieden wordt op kaart bij ministeriële regeling vastgelegd.

Artikel 5.140 (natuur- en recreatiegebied Midden-IJsselmonde) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel borgt de ontwikkeling en het behoud van het natuur- en recreatiegebied Buijtenland van Rhoon in Midden-IJsselmonde. Dit gebied is primair bedoeld voor hoogwaardige akkernatuur en openluchtrecreatie. Naast hoogwaardige akkernatuur en openluchtrecreatie kan een omgevingsplan agrarische activiteiten toelaten die een bijdrage leveren aan de akkernatuur en openluchtrecreatie in het gebied en kan er ruimte worden geboden aan al aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische elementen. Daarnaast kan een omgevingsplan leidingen voor telecommunicatie of het transport van gassen, vloeistoffen of elektriciteit toelaten. Deze regels zijn een voortzetting van de regels die in artikel 2.2.8 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening waren opgenomen. Op grond van het tweede lid kunnen gebouwen die al in het gebied aanwezig waren of op het moment van inwerkingtreding van de regels in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening – 30 december 2011 – op het punt stonden te worden opgericht, behouden blijven. In dat geval kan het omgevingsplan aan de locatie een functie toedelen die overeenkomt met de toenmalige bestemming.

Artikelen 5.141 en 5.142 (natuur- en recreatiegebieden Schiebroekse en Zuidpolder en Schiezone) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Deze artikelen borgen de ontwikkeling en het behoud van de natuur- en recreatiegebieden de Vlinderstrik in Schiebroekse en Zuidpolder en Schiezone. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op deze gebieden deelt voor een gebied van circa 100 ha respectievelijk 50 ha de functie natuur en recreatie toe en stelt regels over het gebruik daarvan.

§ 5.1.6.5 Parallelle Kaagbaan

Artikel 5.143 (aanwijzing reserveringsgebied parallelle Kaagbaan) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel wijst de locatie aan van het reserveringsgebied parallelle Kaagbaan voor de luchthaven Schiphol. De ligging van het reserveringsgebied is ongewijzigd ten opzichte van het reserveringsgebied zoals dat met ingang van 1 februari 2014 was opgenomen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De aanwijzing van het reserveringsgebied gebeurt door een globale omschrijving van de locatie. De geometrische begrenzing van het reserveringsgebied wordt bij ministeriële regeling op kaart vastgelegd.

Artikel 5.144 (beperkingen reserveringsgebied parallelle Kaagbaan) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

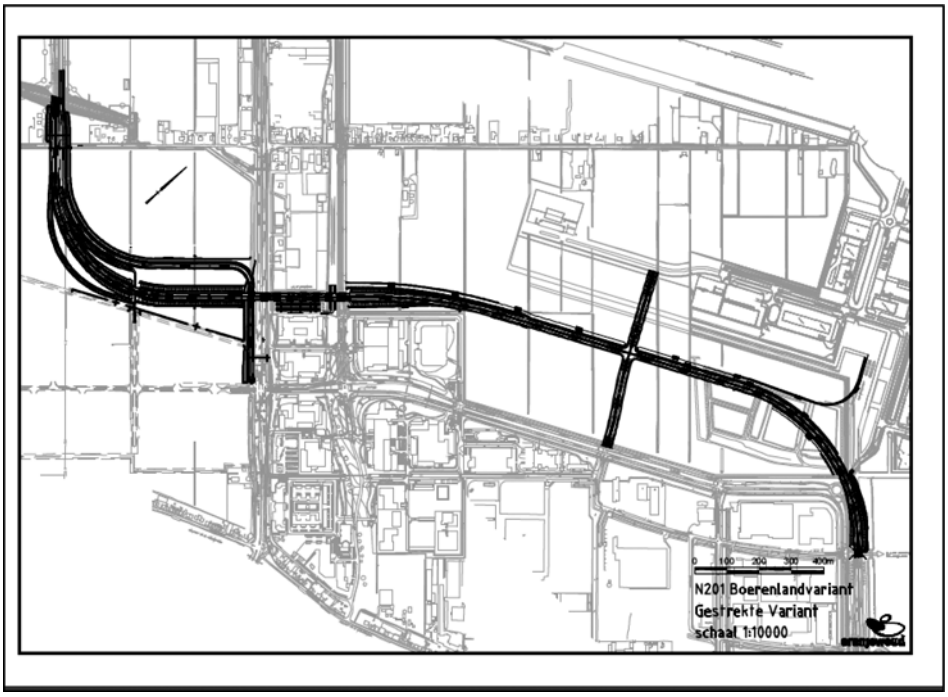
Eerste lid

De ruimtelijke reservering voor de parallelle Kaagbaan heeft een conserverend karakter. Op grond van dit lid mogen functies en activiteiten die vóór 1 februari 2014 op grond van het toenmalige bestemmingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening waren toegestaan, worden voortgezet, maar mogen geen nieuwe functies en activiteiten worden toegelaten. Daarbij is de datum van 1 februari 2014 de datum van inwerkingtreding van het besluit waarmee de reservering voor de parallelle Kaagbaan in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening werd opgenomen. Door het omgevingsplan 'te bevriezen' wordt voorkomen dat op de locatie van het reserveringsgebied nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden die de aanleg van een start- en landingsbaan van een parallelle Kaagbaan op termijn bemoeilijken of onmogelijk maken. Daarmee blijft een bredere politiek-bestuurlijke afweging van de maatschappelijke kosten en baten van de aanleg van een parallelle Kaagbaan open. Tegelijkertijd is het wenselijk om, waar dat mogelijk is, beperkt ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden in de directe omgeving rond Schiphol te blijven bieden.

Tweede lid

Deze bepaling voorziet in een tweetal uitzonderingen op het eerste lid. In de eerste plaats kan een omgevingsplan de aanleg van weg volgens het tracé Boerenlandvariant N201 (Stcrt. 2010, 20211) in het reserveringsgebied parallelle Kaagbaan toelaten. Hiermee wordt bedoeld het tracé van de omlegging van de N201 op Schiphol-Rijk zoals weergeven in de onderstaande figuur.

Daarnaast voorziet deze bepaling in de mogelijkheid om tijdelijke functies toe te delen en tijdelijke activiteiten mogelijk te maken tot 1 januari 2024. Dat kan door een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit of door het opnemen van gebruiksregels in het omgevingsplan die bepalen dat een (nieuwe) activiteit – wanneer dit een activiteit is die afwijkt van wat was toegestaan op 1 februari 2014 – uiterlijk op 1 januari 2024 moet zijn beëindigd. Wordt voor het uitvoeren van de activiteit een bouwwerk gebouwd waarvoor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit is vereist, dan dient in die omgevingsvergunning het voorschrift te worden opgenomen dat het bouwwerk alleen voor een beperkte periode is toegestaan, dat wil zeggen tot uiterlijk 1 januari 2024. Na het verstrijken van de termijn van de omgevingsvergunning dient op grond van artikel 5.6 van de wet het bouwwerk weer te worden verwijderd.



Figuur. Tracé Boerenlandvariant N201.

§ 5.1.7 Behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten

§ 5.1.7.1 Algemene bepalingen

Artikel 5.145 (eerbiedigende werking) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel kent eerbiedigende werking toe aan de instructieregels over omgevingsplannen in de paragrafen 5.1.7.2, 5.1.7.3, met uitzondering van de artikelen 5.153 en 5.155, en paragraaf 5.1.7.4. Praktisch betekent dit dat alleen nieuw voorgenomen ontwikkelingen onder de werking van de betreffende instructieregels vallen en bestaande situaties worden gerespecteerd. Specifiek hiervan uitgezonderd zijn de instructieregels in de artikelen 5.153 en 5.155 over respectievelijk de waarborging van locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking en de waarborging van hoogspanningsverbindingen. Deze artikelen waarborgen juist de voortzetting van bestaande activiteiten, zodat de eerbiedigende werking daarvoor niet geldt. Voor een nadere toelichting op eerbiedigende werking wordt verder verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij het gelijksoortige artikel 5.36.

§ 5.1.7.2 Landsverdediging en nationale veiligheid

Artikel 5.146 (aanwijzing militaire terreinen en terreinen met een militair object) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel worden, in samenhang met bijlage XV, verschillende locaties aangewezen waar militaire activiteiten plaatsvinden of waar het gebruik invloed ondervindt van of invloed heeft op militaire activiteiten elders.

Eerste lid

Deze bepaling wijst, in samenhang met bijlage XV, onder A, militaire terreinen en terreinen met een militair object aan, door deze en de gemeente op het grondgebied waarvan zij zijn gelegen bij naam te noemen. De betreffende gemeentebesturen zijn goed op de hoogte van de locaties van deze terreinen. Het militair gebruik van de terreinen is uiteenlopend; het gaat om oefenterreinen, militaire luchthavens, kazernes, schietterreinen, zend- en ontvangstinstallaties, en radarstations. Op grond van artikel 5.29 zijn daarnaast in bijlage X nog militaire objecten voor munitieopslag aangewezen.

Tweede lid

Dit lid wijst, in samenhang met bijlage XV, onder B, een zestal onveilige gebieden bij militaire schietbanen aan. Dit zijn gebieden nabij militaire schietbanen, waar – direct of indirect – projectielen van de militaire schietbaan terecht kunnen komen en waar gevaar bestaat voor mensen.

Derde lid

Deze bepaling wijst, in samenhang met bijlage XV, onder C, gebieden aan waar bouwwerken een militaire zend- en ontvangstinstallatie kunnen verstoren. Het gaat hier om gebieden binnen een straal van enkele kilometers om een militaire zend- en ontvangstinstallatie.

Vierde lid

Dit lid wijst, in samenhang met bijlage XV, onder D, een tweetal militaire laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen aan. De laagvliegroutes 10 en 10A zijn ingesteld op grond van artikel 19, eerste lid, onder e, van het Besluit luchtverkeer 2014, en bestaan uit een strook van 1.852 meter aan beide zijden van de krachtens het Besluit luchtverkeer 2014 aangegeven middenlijn van de laagvliegroute. De totale breedte van een laagvliegroute bedraagt daarmee 3.704 meter. Op deze route mag op een hoogte van 75 meter worden gevlogen (250 voet). In gebieden waar zich een militaire laagvliegroute bevindt, gelden daarom beperkingen over de hoogte van bouwwerken (zie artikel 5.150).

Vijfde lid

Deze bepaling wijst, in samenhang met bijlage XV, onder E, gebieden aan waar bouwwerken het beeld van een militaire radar kunnen verstoren. Het gaat hier om gebieden binnen een straal van 75 kilometer rondom een militair radarstation. De geometrische begrenzing van de in bijlage XV genoemde locaties is bij ministeriële regeling vastgelegd.

Artikel 5.147 (geen belemmeringen voor militaire terreinen en objecten) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder e, van de Omgevingswet]

Militaire terreinen en terreinen met een militair object, kennen primair een militair gebruik. Omgevingsplannen mogen op die locaties daarom geen activiteiten toelaten die het gebruik van die terreinen of objecten kunnen belemmeren. Bestaande activiteiten die het militair gebruik belemmeren hoeven daarbij – gelet op artikel 5.145 van dit besluit – door gemeenten niet te worden beëindigd. De voorheen op grond van artikel 2.6.3 het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening geldende plicht voor gemeenten om bij een eerstvolgende herziening van het (toenmalige) bestemmingsplan de gronden die in gebruik zijn als militair terrein ook als zodanig te bestemmen, is komen te vervallen. In de praktijk bleek dat er regelmatig wijzigingen optraden in de begrenzing van militaire terreinen zoals die was vastgelegd in de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening. De begrenzing van die terreinen in het bestemmingsplan kon daardoor regelmatig achterlopen op de geldende begrenzing in de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening.

Het feit dat deze instructieregel gemeenten niet verplicht om de functie ‘militair terrein’ op te nemen of te handhaven voor locaties die een militair gebruik kennen, wil niet zeggen dat het geen aanbeveling verdient om dat te doen. Daarmee is immers voor burgers die een omgevingsplan raadplegen in een oogopslag duidelijk wat de functie van bepaalde gronden is. Omdat die plicht, zoals al aangegeven, voorheen wel gold, zullen omgevingsplannen aan militaire terreinen en terreinen met een militair object doorgaans al de functie militair terrein toekennen.

Artikel 5.148 (geen belemmeringen voor oefen- en schietgebieden) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onde e, van de Omgevingswet]

Onveilige gebieden bij militaire schietbanen zijn gebieden waar – direct of indirect – projectielen van de militaire schietbaan terecht kunnen komen en die dus (indirect) in gebruik zijn als oefen- en schietgebied. Een omgevingsplan mag op die locaties geen activiteiten toestaan die ertoe leiden dat het gebruik van dat gebied wordt belemmerd. Dat houdt in dat een omgevingsplan hier geen menselijke activiteiten of activiteiten met dieren mag toelaten.

Artikel 5.149 (geen belemmeringen voor militaire zend- en ontvangstinstallaties) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder e, van de Omgevingswet]

Het Ministerie van Defensie heeft achttien essentiële zend- en ontvangstinstallaties in gebruik. Deze zend- en ontvangstinstallaties moeten vrij zicht te hebben. In een gebied met een straal van enkele kilometers om de zend- en ontvangstinstallatie kunnen bouwwerken boven een hoogte van 22 meter

het bereik van de zend- en ontvangstinstallatie verstoren. Om die reden kan een omgevingsplan op die locaties geen bouwwerken toestaan met een hoogte van meer dan 22 meter, gemeten vanaf het maaiveld.

Artikel 5.150 (geen belemmeringen voor laagvliegroutes voor jacht- en transportvliegtuigen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

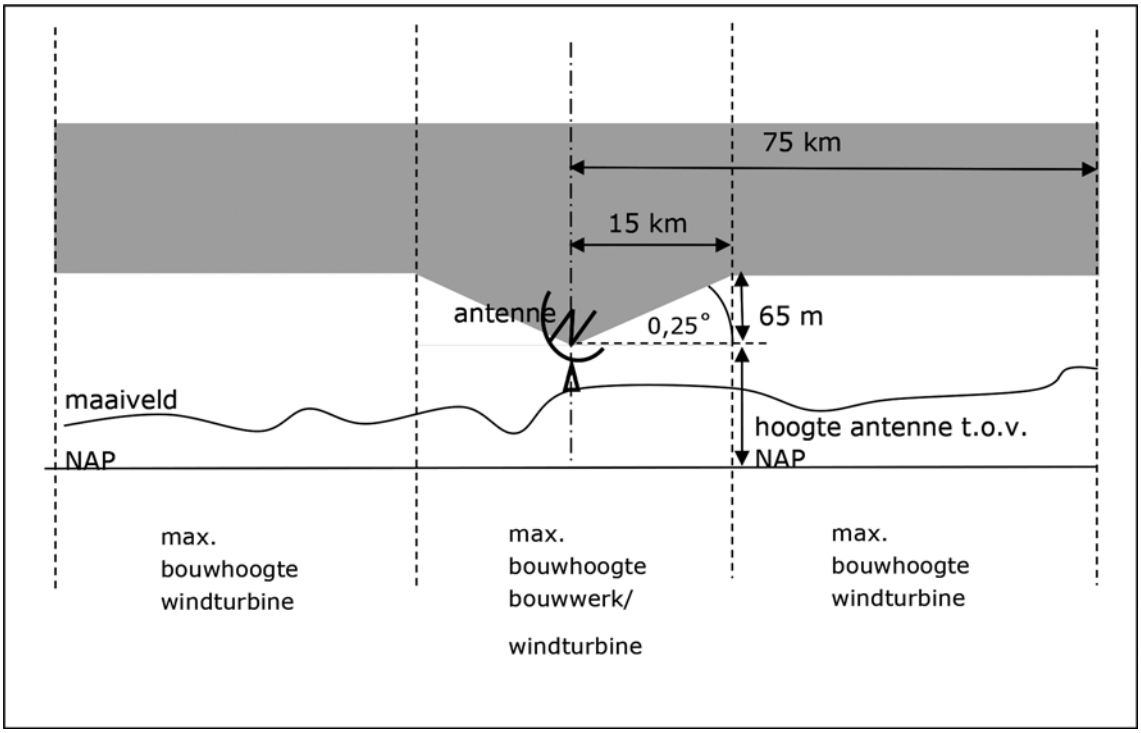
Op basis van het Besluit luchtverkeer 2014 zijn bij gemeenschappelijke regeling van de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu laagvliegroutes aangewezen voor militaire luchtvaartuigen. De laagvliegroutes 10 en 10A zijn opgenomen in de Regeling minimum VFR-vlieghoogten en VFR-vluchten buiten de daglichtperiode voor militaire vliegtuigen en helikopters. Op de desbetreffende laagvliegroutes mag op een hoogte van 75 meter worden gevlogen (250 voet). Dat betekent dat onder deze route niet hoger mag worden gebouwd dan 40 meter.

Artikel 5.151 (geen belemmeringen voor radarbeeld) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder e, van de Omgevingswet]

Eerste en tweede lid

De Nederlandse Staat heeft acht essentiële militaire radarstations in gebruik, waarmee een radarbeeld van het Nederlandse luchtruim wordt opgebouwd voor de beveiliging van het nationale luchtruim en de veilige afhandeling van het militaire en het burgerluchtverkeer. Sommige radarstations bevinden zich op het terrein van een militaire luchthaven, andere radarstations liggen daarbuiten. Het merendeel van deze radarstations is opgenomen in een netwerk. Dit netwerk wordt door zowel de militaire- als de burgerluchtverkeersleidingsinstanties gebruikt.

Hoge bouwwerken in gebieden rond een radarstation kunnen leiden tot verstoring van het radarbeeld dat de gezamenlijke radarstations opbouwen. Of dat het geval is, en in welke mate, is afhankelijk van de hoogte, breedte, opstelling, opbouw en het materiaal van een bouwwerk. Om er zeker van te zijn dat de radars een goed beeld van het luchtruim houden, dient voordat een omgevingsplan hoge bouwwerken in een gebied rondom een radar toelaat, zeker te zijn gesteld dat die bouwwerken geen onaanvaardbare gevolgen voor het radarbeeld hebben. In dat verband bepaalt het eerste lid in samenhang met bijlage XV, onder E, in welk gebied rondom een radar een omgevingsplan op voorhand geen bouwwerken boven een bepaalde hoogte mag toelaten. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen bouwwerken in het algemeen en bouwwerken die een windturbine zijn. Windturbines kunnen, door hun omvang en overwegend stalen en bewegende onderdelen, een ernstige verstoring van het radarbeeld veroorzaken. Daarom gelden voor windturbines grotere afstanden tot een radar dan voor overige bouwwerken. In bijlage XV, onder E, is vastgelegd welke maximale hoogtes voor bouwwerken in het algemeen en voor windturbines gelden. Die maximale hoogte is nabij de radar gelijk aan de hoogte van de radar en neemt, naarmate de afstand tot de radar groter wordt, toe met een hoogte van ongeveer 65 meter op een afstand van 15 kilometer tot de radar voor bouwwerken in het algemeen. Voor windturbines geldt aanvullend hierop vanaf een afstand van 15 kilometer tot 75 kilometer van de radar een maximale bouwhoogte van 65 meter boven de hoogte van de radar. Dit is schematisch weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur. Verticale doorsnede van het gebied waar bouwwerken het radarbeeld kunnen verstoren.

Bouwwerken en windturbines die de gestelde hoogtes niet overschrijden, hebben naar verwachting geen onaanvaardbare gevolgen voor het radarbeeld en kunnen in een omgevingsplan gewoon worden toegelaten. Op locaties waar meerdere gebieden als bedoeld in het eerste lid elkaar overlappen, geldt op grond van het tweede lid de laagste hoogte. Overigens gelden de regels niet voor al bestaande bouwwerken en windturbines.

Derde lid

Bouwwerken en windturbines die de gestelde maximale hoogtes overschrijden, zijn niet per definitie uitgesloten, maar moeten worden beoordeeld op hun gevolgen voor het radarbeeld. Dit gebeurt in opdracht van het Ministerie van Defensie door TNO. Als uit die beoordeling blijkt dat een bouwwerk of windturbine geen onaanvaardbare gevolgen voor het radarbeeld heeft – eventueel na enkele aanpassingen – dan kunnen deze in een omgevingsplan worden toegelaten. Om die beoordeling te kunnen uitvoeren, is in dit lid bepaald dat een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit is vereist voor bouwwerken en windturbines in een gebied rondom de radar die de gestelde maximale hoogtes overschrijden. Een omgevingsplan kan deze bouwwerken en windturbines dus wel toelaten onder het vereiste van een vergunning. Er is dan sprake van een zogeheten binnenplanse vergunningplichtige activiteit (zie ook paragraaf 3.2.7 van de toelichting bij het Omgevingsbesluit, waar het voornemen wordt toegelicht om de term ‘afwijkactiviteit’ te vervangen door ‘omgevingsplanactiviteit’).

Voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zo’n afwijkactiviteit is in artikel 3.20 van het Omgevingsbesluit de Minister van Defensie aangewezen als adviseur. Het advies van de Minister van Defensie heeft betrekking op de gevolgen van het bouwwerk of de windturbine voor het radarbeeld, op basis van een berekening van de eventuele overschrijding van de referentiewaarden voor de radardetectiekans in een radargebied. Uit het advies van de Minister van Defensie blijkt of het bouwwerk of de windturbine onaanvaardbare gevolgen heeft voor het radarbeeld. Hoewel een dergelijk advies op grond van artikel 3.20 van het Omgevingsbesluit niet bindend is voor het bestuursorgaan dat de vergunning verleent, zal het in de praktijk niet goed mogelijk zijn om van het advies van de minister af te wijken, nu dit lid bepaalt dat de regels in het omgevingsplan het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit alleen kunnen toelaten als de bouwwerken of windturbines geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor het radarbeeld. Een eventueel negatief advies van de Minister van Defensie zal daarmee niet zomaar kunnen worden genegeerd, en zal al snel leiden tot een gebrek in de motivering van de omgevingsvergunning.

Het onder het vereiste van een vergunning in een omgevingsplan toelaten van bouwwerken en windturbines die de maximale gestelde hoogte overschrijden, zal vanzelfsprekend alleen aan de orde zijn wanneer een gemeente ook daadwerkelijk wil voorzien in de mogelijkheid om op een locatie

bouwwerken van die hoogte te realiseren. Wanneer een omgevingsplan niet in die mogelijkheid voorziet, maar zich op enig moment een initiatief voor een dergelijk bouwwerk voordoet, dan kan daarvoor een omgevingsvergunning voor een (in dat geval buitenplanse) afwijkactiviteit worden aangevraagd. Het voornemen bestaat om het adviesrecht van de Minister van Defensie ook daarop van toepassing te verklaren. Dat zal worden geregeld in het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

§ 5.1.7.3 Elektriciteitsvoorziening

Artikel 5.152 (aanwijzing locaties voor elektriciteitsvoorziening) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet)

Dit artikel wijst, in samenhang met bijlage XVI, locaties aan voor grootschalige elektriciteitsopwekking, voor kernenergiecentrales en voor hoogspanningsverbindingen met een spanning van ten minste 220 kV. Onder grootschalige elektriciteitsopwekking wordt verstaan de productie van elektriciteit met een of meer productie-installaties met een gezamenlijk vermogen van ten minste 500 MW. Werken en infrastructuur die direct samenhangen met de grootschalige elektriciteitsproductie op een locatie, zoals gasleidingen of elektriciteitsverbindingen met het hoogspanningsnet, maken onlosmakelijk deel uit van een installatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking.

Kernenergiecentrales en installaties voor de opwekking van elektriciteit door windenergie zijn voor de toepassing van deze paragraaf niet aangemerkt als grootschalige elektriciteitsproductie. Locaties voor een kernenergiecentrale zijn afzonderlijk aangewezen in het tweede lid, in samenhang met bijlage XVI, onder B. Hiervoor geldt op grond van het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening een eigen waarborgingsbeleid dat is opgenomen in artikel 5.154. Voor windenergie geldt een afzonderlijk beleid en zijn in dit besluit geen locaties aangewezen.

De locaties zijn gebaseerd op het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening. Deze locaties zijn globaal aangewezen door te noemen in welke gemeenten de locaties zich bevinden. De geometrische begrenzing van de locaties – en daarmee de exacte ligging daarvan – wordt bij ministeriële regeling op kaarten vastgelegd. Naast de in bijlage XVI bij naam genoemde locaties voor hoogspanningsverbindingen zijn in het derde lid, in samenhang met bijlage XVI, onder C, ook de tracés tussen een locatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking en het hoogspanningsnet met een spanning van ten minste 220 kV aangewezen als locaties voor een hoogspanningsverbinding. Deze delen van het hoogspanningsnet worden niet bij ministeriële regeling op kaart vastgelegd.

Artikel 5.153 (waarborging locaties grootschalige elektriciteitsopwekking) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel waarborgt voldoende ruimte voor grootschalige elektriciteitsopwekking van ten minste 500 MW door elektriciteitscentrales. Elektriciteitscentrales kunnen ook bestaan uit meerdere kleine installaties, die een gezamenlijk vermogen hebben van ten minste 500 MW. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op een locatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking, dient op die locatie elektriciteitsopwekking met een vermogen van ten minste 500 MW toe te laten, te voorzien in voldoende ruimte daarvoor en geen beperkingen te bevatten voor installaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking. Het gaat hierbij zowel om voldoende ruimte in fysieke zin, als om voldoende milieugebruiksruimte voor (installaties voor) grootschalige elektriciteitsopwekking.

Het toelaten van grootschalige elektriciteitsopwekking en het uitsluiten van beperkingen voor installaties houdt ook in dat de elektriciteitsproductie-eenheden op de aangewezen locaties steeds volledig gebruikt kunnen worden. Een gemeente zal daarnaast in het omgevingsplan geen beperkingen in energiepolitieke zin aan een locatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking mogen opleggen.

Op een locatie waar al een of meerdere installaties met een gezamenlijk vermogen van 500 MW of meer gerealiseerd zijn, voldoet een omgevingsplan vanzelfsprekend al aan deze instructieregel. Als een gemeente op een locatie voor grootschalige elektriciteitsopwekking het omgevingsplan wil wijzigen of een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit wil verlenen, dan kan de gemeenteraad in overleg treden met het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit voor de exploitatie van de elektriciteitsproductie-installatie. In dat overleg kan concreet nagegaan worden of aan de voorwaarden voor geschiktheid voor ten minste 500 MW elektrisch vermogen en exploitatie daarvan voldaan wordt en blijft worden.

Artikel 5.154 (waarborging locaties kernenergiecentrale) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel waarborgt voldoende ruimte voor elektriciteitsopwekking door (eventueel in de toekomst te

realiseren) kernenergiecentrales. De geschiktheid van een gebied voor een kernenergiecentrale wordt in belangrijke mate bepaald door de bevolkingsdichtheid in het gebied rondom de kernenergiecentrale. Om in dat opzicht voldoende ruimte voor een toekomstige kernenergiecentrale te waarborgen, bepaalt onderdeel a dat een omgevingsplan ter plaatse van een locatie voor een kernenergiecentrale en in het gebied binnen een straal van 1 kilometer daaromheen geen bouw van gebouwen met een woonfunctie mag toelaten, wanneer het aantal inwoners in het gebied daardoor boven de 5.000 komt. De verbouwing van een gebouw dat voor andere doeleinden in gebruik of ingericht is tot een gebouw met een woonfunctie, zoals de omvorming van een kantoor tot een woonruimte, valt ook onder de bouw van een gebouw met woonfuncties. Onder een woonfunctie wordt op grond van bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving een gebruiksfunctie voor het wonen verstaan, zoals een woonfunctie in een woongebouw.

Op grond van onderdeel b laat een omgevingsplan op een locatie voor een kernenergiecentrale en het gebied binnen een straal van één kilometer daaromheen geen bouw of realisatie van andere kwetsbare of zeer kwetsbare gebouwen of kwetsbare locaties toe. Het gaat hier om activiteiten met externe veiligheidsrisico's als bedoeld in artikel 5.3, tweede lid, in samenhang met bijlage VI, onder B en C. Door deze uit het gebied te weren, wordt voorkomen dat in het gebied nieuwe voorzieningen worden gerealiseerd die tot aanwezigheid van grote aantallen moeilijk te verplaatsen mensen leiden. Een kerncentrale op de locatie voor een kerncentrale kan vanzelfsprekend wel worden toegelaten, nu op die locatie daarvoor ruimte wordt vrijgehouden. Daarnaast kunnen kwetsbare of zeer kwetsbare gebouwen of kwetsbare locaties worden toegelaten die naar het oordeel van de gemeenteraad 'noodzakelijk zijn voor het gebied of voor een binnen het gebied toegelaten activiteit'. Deze uitzondering moet restrictief worden uitgelegd. Het gaat om functies die naar hun aard passen bij het karakter van dat gebied of bij een activiteit die daar al plaatsvindt, en die noodzakelijk zijn voor het gebied of een activiteit. Voorbeelden daarvan zijn een industriefunctie of een transportbedrijf, gekoppeld aan bestaande functies binnen een haventerrein. Functies voor kinderdagopvang vallen er bijvoorbeeld niet onder.

Artikel 5.155 (waarborging hoogspanningsverbinding) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Een omgevingsplan dient het tracé van een hoogspanningsverbinding te bevatten op de locaties die op grond van artikel 5.152, derde lid zijn aangewezen als locatie voor een hoogspanningsverbinding met een spanning van ten minste 220 kV en waarvan de geometrische begrenzing bij ministeriële regeling is vastgelegd. Het tracé van een hoogspanningsverbinding bestaat uit een strook met een bepaalde afstand tot het hart van de hoogspanningsverbinding, die ook wel de zakelijk rechtstrook genoemd wordt. De breedte van deze strook grond is doorgaans tussen de 60 en 80 meter. Een omgevingsplan dient het gebruik als hoogspanningsverbinding op die locaties toe te laten. Dat geldt eveneens voor de met de hoogspanningsverbinding verbonden schakel- en transformatorstations en andere noodzakelijke hulpmiddelen, omdat die onderdeel uitmaken van de hoogspanningsverbinding.

Het gaat hier om een bevestiging van de bestaande situatie. De op grond van artikel 5.152, derde lid, aangewezen locaties voor een hoogspanningsverbinding betreffen alleen bestaande hoogspanningsverbindingen. De handhaving van het tracé van de hoogspanningsverbinding in het omgevingsplan betekent dat het omgevingsplan ook de bruikbaarheid van de hoogspanningsverbinding in stand moet laten. Met bruikbaarheid wordt gedoeld op de functionaliteit van de verbinding en daarmee de leveringszekerheid en betrouwbaarheid van de elektriciteitsvoorziening. In dat verband moet het tracé van de hoogspanningsverbinding zoveel als mogelijk gevrijwaard blijven van nieuwe ontwikkelingen die aan die functionaliteit in de weg kunnen staan, zoals bouwwerken met een bepaalde hoogte of de opslag van stoffen die brandgevaarlijk zijn. In overleg met de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet kan bekeken worden of een specifieke ontwikkeling mogelijk is en onder welke voorwaarden.

Tweede, derde en vierde lid

Het tweede lid bevat het uitgangspunt dat een omgevingsplan geen ander tracé voor een hoogspanningsverbinding aanwijst. Omdat er sprake kan zijn van nieuwe ontwikkelingen die een aanpassing van het tracé noodzakelijk maken, regelt het derde lid de mogelijkheid om in het omgevingsplan – binnen dezelfde gemeente – onder bepaalde voorwaarden een ander tracé voor een hoogspanningsverbinding aan te wijzen. Het spreekt voor zich dat het verleggen en ruimtelijk inpassen van een hoogspanningsverbinding geen eenvoudige opgave is. Dit kan alleen aan de orde zijn als hiertoe echt een noodzaak bestaat. Voor het (gedeeltelijk) wijzigen van het tracé voor de hoogspanningsverbinding gelden de randvoorwaarden dat de hoogspanningsverbinding in zijn totaliteit niet verbroken wordt en dat de wijziging geen nadelige gevolgen heeft voor de beheerder van het hoogspanningsnet die onevenredig zijn in verhouding tot het belang dat met de wijziging van het tracé wordt gediend.

De voorwaarde dat de wijziging van het tracé geen onevenredig nadelige gevolgen heeft voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet is een inhoudelijke eis aan de gemeenteraad bij de wijziging van het tracé, die in de plaats komt van de plicht voor de gemeenteraad op grond van de voormalige regelgeving om schriftelijk advies in te winnen bij de beheerder van het hoogspanningsnet bij een wijziging van het tracé. De reden van het vervallen van het schriftelijk advies is dat de Omgevingswet geen grondslag voor een dergelijk advies op het omgevingsplan kent. Dat wil niet zeggen dat een gemeenteraad bij het verleggen van een tracé voor een hoogspanningsverbinding niet langer advies hoeft in te winnen bij de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet. De inhoudelijke eis dat de wijziging van het tracé geen onevenredige nadelige gevolgen mag hebben voor de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet, verlangt dat de gemeenteraad tijdig in overleg treedt met de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet om zo de noodzakelijke informatie te verkrijgen over wat de gevolgen van de verlegging van het tracé voor de beheerder zijn en om een goede belangenafweging te kunnen maken. Het gaat hier om een nadere uitwerking van artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan een bestuursorgaan de rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen dient af te wegen en de voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. In de toelichting bij het omgevingsplan zal de gemeenteraad moeten motiveren hoe zij de belangen van de beheerder van het landelijk hoogspanningsnet bij de wijziging van het tracé heeft betrokken en afgewogen. Tot slot dient een omgevingsplan vanzelfsprekend ook op de locatie van het nieuw vastgelegde tracé het gebruik als hoogspanningsverbinding toe te staan.

§ 5.1.7.3 Rijksvaarwegen

Artikel 5.156 (aanwijzing vrijwaringsgebieden rijksvaarwegen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Een groot deel van de rijkswateren staat open voor het openbaar verkeer met schepen. Op deze zogeheten rijksvaarwegen staat een vlotte en veilige doorvaart van het scheepvaartverkeer centraal. Voor een veilig gebruik van de vaarweg is het van belang dat de navigatie van het scheepvaartverkeer niet wordt verstoord. Daarvoor is het van belang om ruimte langs de vaarweg vrij te houden van bebouwing en opgaande begroeiing. Deze kunnen de navigatie van de scheepvaart verstoren, door het belemmeren van het zicht en het verstoren van radarbeelden. De langs rijksvaarwegen vrij te houden ruimte wordt een vrijwaringsgebied genoemd.

De breedte van een vrijwaringsgebied is afhankelijk van de afmetingen van het scheepvaartverkeer op de vaarweg. Hierbij wordt uitgegaan van de classificatie van de Conférence Européenne des Ministres de Transports (CEMT) van vaarwegen. Voor de verschillende CEMT-klassen van vaarwegen gelden vaste maten voor het vrijwaringsgebied langs de vaarweg. De breedte van een vrijwaringsgebied varieert van 10 meter tot maximaal 50 meter aan weerszijden van een vaarweg. Deze zone reikt verder dan het beperkingengebied bij een rijkswater dat krachtens artikel 2.20, tweede lid, van de wet wordt aangewezen. De reden hiervoor is dat de zichtlijnen voor de scheepvaart verder reiken dan het beperkingengebied bij het rijkswater.

Waar de afmetingen van de vrijwaringsgebieden per CEMT-klasse voorheen waren vastgelegd in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, is nu besloten om de geometrische begrenzing van de vrijwaringsgebieden op kaarten vast te leggen die geraadpleegd kunnen worden via het digitaal stelsel Omgevingswet. Hiermee wordt de kenbaarheid van de vrijwaringsgebieden voor gemeenten en initiatiefnemers vergroot. De vastlegging van de geometrische begrenzing vindt plaats bij ministeriële regeling.

Voor de Noordzee, Waddenzee, Westerschelde en het IJsselmeer zijn geen vrijwaringsgebieden vastgelegd. Dat is het geval omdat voor deze waterlichamen op grond van artikel 3.13 geen legger wordt vastgelegd waarop de begrenzingen van die waterlichamen worden vastgelegd. Er kan dan ook geen vrijwaringsgebied gedefinieerd worden.

Artikel 5.157 (voorkomen belemmeringen scheepvaart) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

In een omgevingsplan dat van toepassing is op een rijksvaarweg of een vrijwaringsgebied als bedoeld in artikel 5.156 moet rekening worden gehouden met het belang van het veilig gebruik van de vaarweg. Voor dat veilig gebruik is van belang dat geen belemmeringen ontstaan voor:
- de vlotte en veilige doorvaart van de scheepvaart in de breedte, hoogte en diepte,
- de zichtlijnen van de bemanning en de op een schip aanwezige navigatieapparatuur,
- het contact van de scheepvaart met bedienings- en begeleidingsobjecten,
- de toegankelijkheid van de vaarweg voor hulpdiensten, en
- het uitvoeren van beheer en onderhoud van de vaarweg.

De zichtlijnen van de bemanning worden gemeten vanaf de positie van de schipper achter op het schip. In een bocht, bij havenuitvaart of bij een splitsing in de vaarweg moet de schipper voldoende zicht – visueel en door middel van navigatieapparatuur – hebben op het overige verkeer. De schipper kan zo een tegemoetkomend schip tijdig herkennen en zo nodig uitwijken of vaart minderen. Omdat de radarapparatuur veelal achter op het schip staat, geldt voor het zicht van de scheepsradar hetzelfde. Ook deze kan niet door bebouwing of beplanting kijken. Vanuit de bedienings- en begeleidingsobjecten moet er daarnaast voldoende zicht op de vaarweg zijn om de bedienings- of begeleidingsfunctie naar behoren uit te kunnen voeren. Om de vaarweg toegankelijk te houden voor hulpdiensten, dient in een omgevingsplan ten minste aan één zijde van de vaarweg ruimte voor een inspectieweg te worden vrijgehouden, tenzij voorzieningen zijn getroffen om hulp vanaf het water te bieden. Zo nodig kan de gemeenteraad in overleg met de vaarwegbeheerder bezien of – gelet op de kenmerken van de vaarweg op een bepaalde locatie – een beoogde ontwikkeling daadwerkelijk een belemmering vormt.

§ 5.1.7.5 Communicatie-, navigatie- en randapparatuur voor de burgerluchtvaart

Deze paragraaf wordt ingevuld via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

§ 5.1.8 Bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen

Artikel 5.158 (toegankelijkheid openbare buitenruimte) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, aanhef en onder f, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt dat een omgevingsplan dat voorziet in nieuwe ontwikkelingen met gevolgen voor de inrichting van de openbare buitenruimte, rekening moet houden met de toegankelijkheid van die openbare buitenruimte voor personen met een functiebeperking. In paragraaf 8.1.13 van het algemeen deel van deze toelichting is dit artikel al uitgebreid toegelicht. Om die reden wordt daarom verwezen naar die paragraaf.

Afdeling 5.2 Instructieregels over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving

Artikel 5.159 (voorkomen belemmeringen gebruik en beheer hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Een goede en veilige staat van hoofdspoorwegen en wegen in het beheer bij het Rijk is van groot belang voor de Nederlandse economie, de bereikbaarheid en de leefbaarheid. Met het oog daarop bepaalt deze instructieregel dat een omgevingsplan geen regels stelt die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een hoofdspoorweg of een weg in beheer bij het Rijk belemmeren. Doel van deze bepaling is onder meer om een veilig gebruik en een efficiënte wijze van beheer en onderhoud van die (spoor)wegen te verzekeren, fysieke wijzigingen mogelijk te maken binnen het bestaande profiel en het gebruik niet te beperken.

Deze instructieregel ziet op alle regels in het omgevingsplan die het gebruik, de instandhouding, de verbetering en de vernieuwing van hoofdspoorweginfrastructuur en wegen in beheer bij het Rijk rechtstreeks belemmeren, ongeacht het oogmerk daarvan. Het ziet dus op alle regels in het omgevingsplan waarover het Rijk instructieregels kan stellen (zoals bepaald in artikel 2.25, derde lid, van de wet). Het ziet dus in tegenstelling tot de artikelen in afdeling 5.1 niet alleen op het stellen van regels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de wet, maar ook op andere regels in het omgevingsplan zoals lokale omgevingswaarden en maatwerkregels over activiteiten. Een eventuele lokale omgevingswaarde voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit dient dus zo gesteld te worden dat deze het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een rijksweg niet rechtstreeks belemmert.

Gedacht kan verder worden aan eisen in het omgevingsplan die belemmeringen vormen voor het uitvoeren van (nachtelijke) werkzaamheden door of namens de beheerder, het verstrekken van brandstoffen of energie aan voertuigen, de verlichting, het gebruik van verzorgingsplaatsen, de toegang tot stations voor personen of tot voorzieningen voor het betalen voor het vervoer. Maar ook een eventuele lokale omgevingswaarde voor bijvoorbeeld luchtkwaliteit dient zo gesteld te worden dat deze het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van een rijksweg niet belemmert. Ook kan gedacht worden aan regels die rechtstreekse gevolgen hebben voor de snelheid of doorstroming van het verkeer, voor zover die binnen de reikwijdte van de Omgevingswet en onder de bevoegdheid van de gemeenteraad vallen. Artikel 1.4 van de wet bepaalt immers dat de wet niet van toepassing is op onderwerpen die uitputtend geregeld zijn in andere wetten. Het verkeer over hoofdspoorwegen en wegen is geregeld op grond van de Spoorwegwet respectievelijk de Wegenverkeerswet 1994 en kan dus niet op grond van de Omgevingswet gereguleerd worden. Ook is een

gemeente niet bevoegd om regels te stellen over het geluid van het verkeer over hoofdspoorwegen en wegen, omdat dit wordt geregeld met geluidproductieplafonds die door Onze Minister worden vastgesteld.

De begrippen 'hoofdspoorweginfrastructuur' en 'weg' zijn in de bijlage, onder A, bij de wet gedefinieerd. De 'hoofdspoorweginfrastructuur' omvat de lijst elementen in bijlage I bij Richtlijn 2012/34/EU van het Europees parlement en de Raad van 21 november 2012 (PbEU 2012, L 343/32). Het begrip omvat niet alleen de spoorweg met de benodigde technische voorzieningen, maar ook de perrons, de toegangswegen en de dienstgebouwen. Delen van stations die niet noodzakelijk zijn voor het vervoer – in het bijzonder detailhandel en horeca – vallen hier niet onder. 'Weg' is gedefinieerd als weg met inbegrip van de daarin gelegen kunstwerken en wat verder naar zijn aard daartoe behoort. De weg omvat dus de verkeersbaan, maar ook bijvoorbeeld de bruggen, tunnels, duikers, bermen, glooiingen en geluidreducerende voorzieningen.

Het artikel ziet op gebruik, instandhouding, verbetering en vernieuwing. Met 'gebruik' is gedoeld op het rijden met voertuigen over de weg of spoorweg. Met 'verbetering' en 'vernieuwing' wordt gedoeld op het aanpassen van de weg of spoorweg aan de stand van de techniek binnen het bestaande profiel.

Wijzigingen in de omgeving van infrastructuur kunnen soms ook indirecte gevolgen hebben voor hoofdspoorweginfrastructuur of wegen in beheer bij het Rijk. Een voorbeeld is het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen die leiden tot extra verkeersaanbod of van nieuwe bouwwerken naast de (spoor)weg die de bestuurder of machinist zouden kunnen afleiden. Op dergelijke belemmeringen is niet gedoeld en de instructieregel ziet hier dus niet op. Wel mag van de gemeenteraad verwacht mag worden dat dergelijke gevolgen betrokken worden bij de besluitvorming. In dit verband wordt ook gewezen op de artikelen 2.1, tweede lid, en 2.2, eerste lid, van de wet.

Artikel 5.160 (instructieregel lokale spoorwegen binnen vervoerregio's) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel borgt dat alle gemeenten binnen de vervoerregio de door de vervoersregio aangewezen beperkingengebieden op grond van artikel 12 van de Wet lokaal spoor begrenzen in hun omgevingsplan opdat deze voor burgers gemakkelijk kenbaar zijn. De mogelijkheid voor de gemeenteraad om de vaststelling van delen van het omgevingsplan te delegeren aan het college van burgemeester en wethouders (artikel 2.8 van de wet) kan behulpzaam zijn bij het vaststellen en bijstellen van de soms vrij gedetailleerde geometrische begrenzing.

Voor een meer uitgebreide toelichting wordt verwezen naar paragraaf 8.2.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 5.161 (waarborgen kwaliteit industrieel afvalwater in openbaar vuilwaterriool) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Gemeenten zijn belast met de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater met een openbaar vuilwaterriool naar een zuiveringtechnisch werk. Dit is geregeld in artikel 2.16, eerste lid, onder a, onder 3°, en tweede lid, van de wet. Dit artikel bevat, ter implementatie van artikel 11 van de richtlijn stedelijk afvalwater, een instructieregel over een deelaspect van die taak, namelijk het via het omgevingsplan reguleren van lozingen van industrieel afvalwater op het openbaar vuilwaterriool om zo de kwaliteit van het zich in het openbaar vuilwaterriool bevindende stedelijk afvalwater te waarborgen. Gelet op artikel 2.2, eerste lid, van de wet (afstemming en samenwerking) is het waarborgen van de kwaliteit van het in het openbaar vuilwaterriool bevindende stedelijk afvalwater, mede gericht op de bescherming van de goede werking van het zuiveringstechnisch werk.

Industrieel afvalwater is afvalwater dat wordt geloosd vanaf terreinen die voor bedrijfsactiviteiten worden gebruikt en dat geen huishoudelijk afvalwater of afvloeiend hemelwater is. Dit volgt uit artikel 2, derde lid, van de richtlijn stedelijk afvalwater. Onder 'huishoudelijk afvalwater' moet op grond van artikel 2, tweede lid, van de richtlijn stedelijk afvalwater worden verstaan: afvalwater van woongebieden en diensten, dat overwegend afkomstig is van de menselijke stofwisseling en van huishoudelijke werkzaamheden. Artikel 11 van de richtlijn stedelijk afvalwater bepaalt kort gezegd dat het lozen van industrieel afvalwater in opvangsystemen en stedelijke waterzuiveringsinstallaties onderworpen moet zijn aan voorschriften of vergunningen die voldoen aan de eisen van Bijlage I, onder C, van de richtlijn stedelijk afvalwater. Die bijlage bepaalt het navolgende:

Industrieel afvalwater dat in opvangsystemen en stedelijke waterzuiveringsinstallaties terechtkomt moet een zodanige voorbehandeling hebben ondergaan als nodig is om:
– de gezondheid te beschermen van het personeel dat werkzaam is bij de opvangsystemen en de zuiveringsinstallaties,

– ervoor te zorgen dat de opvangsystemen, de waterzuiveringsinstallatie en de bijbehorende apparatuur niet worden beschadigd,
– ervoor te zorgen dat de werking van de waterzuiveringsinstallatie en de zuivering van het slib niet worden gehinderd,
– ervoor te zorgen dat lozingen uit de zuiveringsinstallaties geen nadelige invloed op het milieu hebben of verhinderen dat de ontvangende wateren aan andere communautaire richtlijnen voldoen, en
– ervoor te zorgen dat slib op een uit milieu-oogpunt verantwoorde wijze veilig kan worden afgevoerd.

Artikel 11 van de richtlijn stedelijk afvalwater is op diverse plaatsen binnen het stelsel van het omgevingsrecht geïmplementeerd. In het Besluit activiteiten leefomgeving is dit artikel geïmplementeerd met de specifieke zorgplicht en de algemene regels en vergunningplichten voor milieubelastende activiteiten in de hoofdstukken 2 tot en met 5. Dit betekent concreet dat voor de milieubelastende activiteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving waarbij relevante lozingen op het openbare vuilwaterriool worden verwacht, emissiegrenswaarden zijn vastgesteld of specifieke technieken zijn voorgeschreven die tot gevolg hebben dat voldaan wordt aan de eisen van Bijlage I, onder C, van de richtlijn stedelijk afvalwater. Alle andere lozingen op het openbare vuilwaterriool vanuit de in het Besluit activiteiten leefomgeving geregelde activiteiten vallen onder de specifieke zorgplicht van artikel 2.10 Bal; ook daarmee wordt voldaan aan de genoemde eisen van de richtlijn. Daarnaast is artikel 11 van de richtlijn stedelijk afvalwater ook omgezet in hoofdstuk 8 (in het bijzonder artikel 8.89 over de vergunningplicht voor de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk) van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
De instructieregel heeft alleen betrekking op die gevallen dat het lozen van industrieel afvalwater in het openbaar vuilwaterriool niet al onderworpen is aan een algemene regel uit het Besluit activiteiten leefomgeving of een omgevingsvergunningplicht. Dit is in het eerste deel van het artikel tot uitdrukking gebracht. Is een lozing van industrieel afvalwater op het openbaar vuilwaterriool daaraan niet onderworpen dan kan het omgevingsplan die lozing alleen toestaan als wordt voldaan aan de eisen van bijlage I, afdeling C, bij de richtlijn stedelijk afvalwater.

De gemeenteraad kan op verschillende manieren aan deze instructieregel uitvoering geven. Gedacht kan worden aan het in het omgevingsplan opnemen van een specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten (waaronder lozingen van industrieel afvalwater op de openbare vuilwaterriolering) of het stellen van regels over de lozing van industrieel afvalwater op het openbaar vuilwaterriool door specifieke soorten bedrijvigheid. Bij het stellen van regels in het omgevingsplan over de lozing van industrieel afvalwater op het openbaar vuilwaterriool kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verplichten van het gebruik van een olie- en vetafscheider door een groot restaurant. Hiermee wordt voorkomen dat (te) grote hoeveelheden olie en vetten in het openbaar vuilwaterriool worden geloosd. Ook kan zo nodig, onder voorwaarden (zie artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving), in het omgevingsplan door middel van maatwerkregels worden afgeweken van de regels die het Besluit activiteiten leefomgeving over lozingen van industrieel afvalwater stelt of kunnen via maatwerkregels extra meldingsplichten worden ingesteld (artikel 2.13 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

Afdeling 5.3 Ontheffing

Artikel 5.162 (ontheffing instructieregels omgevingsplan) [artikel 2.32, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt in hoeverre ontheffing kan worden verleend van de instructieregels in afdeling 5.1, die zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, en afdeling 5.2. De mogelijkheid om ontheffing te verlenen is geboden voor instructieregels die voortvloeien uit een specifieke taak of een belang van het Rijk. Concreet gaat het hier om de instructieregels over primaire waterkeringen (paragraaf 5.1.3.3), de kust (paragraaf 5.1.3.4), grote rivieren (paragraaf 5.1.3.5), het IJsselmeergebied (paragraaf 5.1.3.6), de kust (paragraaf 5.1.5.2), regels voor het behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6), regels voor het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7) en over het voorkomen van belemmeringen voor het gebruik en beheer van hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen(artikel 5.159).

De ontheffing kan op grond van artikel 2.32, vierde lid, van de wet, alleen worden verleend in situaties waarbij de uitoefening van een taak of bevoegdheid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat met de regel wordt gediend. Voor ontheffing komen gevallen in aanmerking waarbij een onverkorte toepassing van de instructieregel onevenredig nadelige gevolgen zou hebben voor het belang voor de fysieke leefomgeving dat een gemeente wil behartigen, in verhouding tot het nationale belang dat met de instructieregel is gediend. Een aanvraag tot het verlenen van ontheffing kan door een het college van burgemeester en wethouders worden ingediend bij de Minister van Infrastructuur

en Milieu. Wanneer het nationaal belang waarop de aanvraag om ontheffing betrekking heeft, aan het beleidsterrein van een andere minister raakt, kan een ontheffing alleen worden verleend in overeenstemming met de minister die het aangaat. Daarvan is bijvoorbeeld sprake wanneer ontheffing wordt aangevraagd van regels over elektriciteitsvoorzieningen of landsverdediging en nationale veiligheid.

HOOFDSTUK 6 WATERSCHAPSVERORDENINGEN

Artikel 6.1 (instructieregel lozingen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat de instructieregel op grond waarvan waterschappen bij het stellen van regels over lozingsactiviteiten artikel 10 en artikel 11, derde lid, onder g, van de kaderrichtlijn water in acht moeten nemen. In hoofdstuk 8 van dit besluit zijn beoordelingsregels opgenomen voor aangewezen vergunningplichtige activiteiten. Deze activiteiten zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving, waar het gaat om de lozingsactiviteiten die samenhangen met milieubelastende activiteiten. In hoofdstuk 6 en 7 van dat besluit zijn de lozingsactiviteiten op rijkswateren geregeld.

De waterschappen hebben de bevoegdheid om in hun waterschapsverordening regels te stellen voor het reguleren van lozingsactiviteiten (puntlozingen) in regionale wateren, die in beheer zijn bij het waterschap. Het gaat om lozingen die gevolgen hebben voor de waterkwaliteit. Daartoe behoren ook lozingen van zeer zorgwekkende stoffen. In lijn met het uitgangspunt ‘decentraal, tenzij’ is de invulling van deze bevoegdheid overgelaten aan het decentraal bestuur. Waterschappen kunnen ervoor kiezen om deze bevoegdheid in hun waterschapsverordening vorm te geven door het stellen van algemene regels, waartoe ook een specifieke zorgplicht kan behoren, het instellen van een vergunningplicht voor bepaalde activiteiten en/of het stellen van maatwerkregels. Het waterschap kan zelf bezien wat de meest doelmatige regulering is in het licht van de andere regels die zij stelt.

Als uitgangspunt geldt hierbij dat de meest relevante lozingen met zeer zorgwekkende stoffen al zijn geregeld via rijksregels in het Besluit activiteiten leefomgeving of de beoordelingsregels voor de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk (in hoofdstuk 8 van dit besluit). Als het waterschap maatwerkvoorschriften wil stellen die betrekking hebben op deze rijksregels, zijn die beoordelingsregels van overeenkomstige toepassing. Zie ook de toelichting bij artikel 2.12 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

Geborgd moet zijn, dat de waterschappen hun bevoegdheden uitoefenen in overeenstemming met de eisen van artikel 10 en 11, derde lid, onder g, van de kaderrichtlijn water. Artikel 10 van de kaderrichtlijn water regelt de ‘gecombineerde aanpak’ voor puntbronnen en diffuse lozingen. Door deze opdracht te geven aan het bestuur van het waterschap is dit verplicht om alle puntbronnen te reguleren. Artikel 11, derde lid, onder g, van de kaderrichtlijn water ziet op het vereiste van de voorafgaande regulering voor lozingen door puntbronnen die waterverontreiniging kunnen veroorzaken. Met het opnemen van de in dit artikel opgenomen instructieregel is de implementatie van de kaderrichtlijn water bij de uitoefening van deze bevoegdheid door de waterschappen geborgd.

De instructieregel is overigens niet beperkt tot de prioritaire stoffen genoemd in bijlage XIII. Het gaat hierbij om alle lozingen van verontreinigde stoffen zoals de kaderrichtlijn water die definieert. Alle puntbronnen met lozingen van verontreinigde stoffen moeten op deze manier worden geregeld, ook als er bij deze lozingen zeer zorgwekkende stoffen vrijkomen. De regel beperkt zich dus niet tot de lozingen van stoffen waarvoor omgevingswaarden zijn gesteld.

Naast deze regeling in dit artikel bevat dit besluit ter implementatie van artikel 11 van de kaderrichtlijn water ook regels over de inhoudelijke vereisten aan een aantal waterprogramma’s. Op grond van dit artikel 11 van de kaderrichtlijn water moet iedere lidstaat voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een stroomgebieddistrict een maatregelenprogramma opstellen, om te bewerkstelligen dat de waterkwaliteit van de Europese wateren, krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen aan de in artikel 4 van die richtlijn gestelde eisen voldoet. Deze maatregelen ter uitvoering van artikel 11 van de kaderrichtlijn water worden op verschillende bestuurlijke niveaus getroffen. In de Nederlandse situatie vormen alle maatregelen in de waterbeheerprogramma’s, de regionale waterprogramma’s en het nationale waterprogramma, die worden genomen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, samen het maatregelenprogramma. De plicht tot het opnemen van de maatregelen in deze maatregelenprogramma’s is geregeld in respectievelijk artikel 4.3, aanhef en onder a, 4.4, derde lid, onder a, en 4.10, derde lid, onder a, van dit besluit. Elk programma bevat steeds de maatregelen die passen binnen de reikwijdte van dat programma. Tot die maatregelen behoort ook het vereiste van de voorafgaande regulering voor lozingen door puntbronnen die waterverontreiniging kunnen veroorzaken, zoals opgenomen in artikel 11, derde lid, onder g, van de kaderrichtlijn water.

Bovendien bevat artikel 4.15 de opdracht aan de waterschappen om via het waterbeheerprogramma maatregelen te nemen om de achteruitgang van de chemische en ecologische toestand van de

krw-oppervlaktewaterlichamen en de chemische toestand en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen te voorkomen. Dit houdt ook in dat opkomende stoffen of zeer zorgwekkende stoffen niet zomaar mogen worden geloosd.

HOOFDSTUK 7 OMGEVINGSVERORDENINGEN

Afdeling 7.1 Instructieregels met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Artikel 7.1 (algemeen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Artikel 4.2, tweede lid, van de wet maakt het mogelijk dat provincies in de omgevingsverordening rechtstreeks functies aan locaties toedelen en met het oog daarop regels stellen. Op grond van dit artikellid kan dat alleen bij uitzondering, als een belang niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel of instructie kan worden behartigd. Bij het toedelen van functies aan locaties in de omgevingsverordening is het niet wenselijk dat er verschillen bestaan tussen de eisen waaraan een omgevingsplan en een omgevingsverordening moeten voldoen. Daarom bepaalt dit artikel dat de instructieregels uit afdeling 5.1 bij de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop te stellen regels van overeenkomstige toepassing zijn op de omgevingsverordening.

Afdeling 7.2 Instructieregels met het oog op het behoud van werelderfgoed en cultureel erfgoed

Artikel 7.2 (aanwijzing en begrenzing van werelderfgoed en erfgoed op de Voorlopige Lijst werelderfgoed) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.27, aanhef en onder a en b, van de Omgevingswet]

In dit artikel is een viertal grootschalige erfgoederen aangemerkt als waardevol gebied waarop instructieregels van het Rijk en de provincies van toepassing zijn. Het gaat om de UNESCO- werelderfgoederen Droogmakerij de Beemster en Stelling van Amsterdam en de erfgoederen Nieuwe Hollandse Waterlinie en Romeinse Limes die op de Voorlopige Lijst werelderfgoed staan om als werelderfgoed genomineerd te worden. Deze laatste erfgoederen zullen de komende jaren worden voorgedragen voor de Werelderfgoedlijst van UNESCO. De begrenzingen van de erfgoederen waarop de instructieregels van toepassing zijn, zijn bij ministeriële regeling vastgelegd.

De overige culturele erfgoederen uit de categorie werelderfgoed (Schokland en omgeving, Rietveld Schröderhuis, ir. D.F. Woudagemaal, Molencomplex Kinderdijk-Elshout, Grachtengordel van Amsterdam, Van Nellefabriek) zijn op andere wijze beschermd – als rijksmonument, beschermd stads- of dorpsgezicht of anderszins. De bescherming van het werelderfgoed Waddenzee zal met het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden geregeld in paragraaf 5.1.5.3 van dit besluit. De overige erfgoederen op de Voorlopige Lijst (Koninklijk Eise Eisinga Planetarium, Sanatorium Zonnestraal, Teylers Museum en Koloniën van Weldadigheid) worden eveneens beschermd met andere instrumenten uit de Erfgoedwet of de Omgevingswet.

Artikel 7.3 (kernkwaliteiten) [artikel 2.24, eerste lid, en 2.27, aanhef en onder a en b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed hebben kernkwaliteiten die bepalend zijn voor de uitzonderlijke universele waarde van die erfgoederen. Deze kernkwaliteiten zijn voor ieder erfgoed in hoofdlijnen omschreven in bijlage XVII. Voor de werelderfgoederen Droogmakerij de Beemster en Stelling van Amsterdam zijn de in deze bijlage weergegeven kernkwaliteiten een vertaling van de 'Outstanding Universal Value' uit het besluit van het Werelderfgoedcomité van de UNESCO. De kernkwaliteiten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie en Romeinse Limes zijn een vertaling van de beschrijving uit de Voorlopige Lijst Werelderfgoed Nederland 2011 die Nederland in 2011 bij het Werelderfgoedcentrum van UNESCO indiende.

Tweede lid

Deze instructieregel verplicht provincies om de kernkwaliteiten in hun omgevingsverordening nader uit te werken. Deze nadere uitwerking in concrete en toetsbare kwaliteiten (oftewel 'attributen' volgens UNESCO) vindt plaats op basis van de lokale omstandigheden. De uitwerking dient zo concreet te zijn, dat er een helder toetsingskader ligt voor omgevingsplannen, omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit en projectbesluiten die mogelijke gevolgen hebben voor het behoud van de erfgoederen. Bij de uitwerking kan voor benodigde expertise in overleg worden getreden met de Rijksdienst

voor het Cultureel Erfgoed (RCE). Omdat in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening een vergelijkbare instructieregel was opgenomen, zullen provincies al een nadere uitwerking van de kernkwaliteiten hebben vastgelegd.

Derde lid

Deze instructieregel verplicht provincies om in het belang van de instandhouding en versterking van de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed regels te stellen over omgevingsplannen, omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit en projectbesluiten van de provincie of het waterschap. De regels dienen in ieder geval te bewerkstelligen dat geen activiteiten worden toegelaten die de kernkwaliteiten aantasten. Daarbij bepalen maatvoering, schaal en ontwerp van projecten in de fysieke leefomgeving sterk het effect van een project op de kernkwaliteiten.

Een project kan invloed hebben op de kernkwaliteiten als geheel of op afzonderlijke onderdelen. Specifieke aandacht verdienen projecten met grootschalige ruimtelijke gevolgen, zoals stads- of dorpsuitbreidingen, glastuinbouwlocaties, infrastructuur, bedrijventerreinen, hoogbouw, windturbines, waterbergingsgebieden en natuurontwikkeling, en werkzaamheden in de ondergrond. Deze projecten kunnen door de schaal van hun functionele en visuele uitstraling een grote invloed hebben de kernkwaliteiten. Een aantasting van een erfgoed kan bijvoorbeeld worden veroorzaakt door de visuele uitstraling van een project op het erfgoed, maar ook door ontwikkelingen in de ondergrond, zoals graven. Daar waar erfgoederen elkaar overlappen, geldt dat de kernkwaliteiten van beide erfgoederen niet mogen worden aangetast. In dat geval gelden de kernkwaliteiten van de erfgoederen dus cumulatief.

Naast de regels die zijn neergelegd in afdeling 7.2 blijven voor het erfgoed Nieuwe Hollandse Waterlinie de afspraken gelden die gemaakt zijn in het kader van het Linieperspectief Panorama Krayenhoff (2003), de bestuursovereenkomst Nieuwe Hollandse Waterlinie (2005) en het Pact van Rijnauwen (2008). Dit houdt onder meer in dat de in het Panorama Krayenhoff opgenomen ruimtelijke regimes (‘liniegezichten’, ‘open velden’, en ‘verdichtingsgebieden’) van toepassing blijven.

Afdeling 7.3 Instructieregels met het oog op natuurbescherming

Artikel 7.4 (toepassingsbereik) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

De rijkswateren, zoals de Noordzee, de Waddenzee, de Eems, de Dollard, het IJsselmeer en de randmeren, de grote rivieren en de Deltawateren, maken onderdeel uit van het natuurnetwerk Nederland, maar worden door de provincies niet aangewezen als natuurnetwerk Nederland. Deze gebieden vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. De Waddenzee, de Eems, de Dollard, het IJsselmeergebied, de Deltawateren en de grote rivieren zijn onder de vogel- en habitatrichtlijn grotendeels aangewezen als Natura 2000-gebied. Voor delen van de Noordzee geldt hetzelfde. Het regime uit de Wet natuurbescherming is onverkort op deze gebieden van toepassing. De overige delen van de Noordzee vallen onder het integrale Noordzeebeleid en -beheer, dat is uitgewerkt in het Nationaal Waterplan 2016–2021. Voor de bescherming van Waddenzee is in de Derde Nota Waddenzee een specifiek regime uitgewerkt en bestaat het voornemen om met het Invoeringsbesluit in paragraaf 5.1.5.3 van dit besluit specifieke instructieregels op te nemen. De regels die provincies op grond van afdeling 7.3 in de omgevingsverordening stellen over de bescherming van het natuurnetwerk Nederland en het ‘nee-tenzij’ regime zijn op deze rijkswateren niet van toepassing. Een uitzondering is gemaakt voor de uiterwaarden van de rijkswateren die onderdeel uitmaken van het rivierensysteem en de Brabantse, Dordtsche en Sliedrechtse Biesbosch; deze gebieden kunnen wel door de provincies in de provinciale verordening worden aangewezen en begrensd als natuurnetwerk Nederland.

In artikel 7.5, tweede lid, zijn bovendien enkele militaire terreinen aangewezen die geen onderdeel uitmaken van het natuurnetwerk Nederland.

Artikel 7.5 (aanwijzing en begrenzing natuurnetwerk Nederland) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De provincies wijzen bij of krachtens omgevingsverordening de gebieden aan die behoren tot het natuurnetwerk Nederland en leggen daarvan de geometrische begrenzing vast. Deze verantwoordelijkheid van de provincies voor de totstandkoming van het natuurnetwerk Nederland blijkt ook al uit artikel 1.12, tweede lid, van de Wet natuurbescherming, dat aan provincies de taak opdraagt om zorg te dragen voor de totstandkoming en instandhouding van het natuurnetwerk Nederland. De begren-

zing van het natuurnetwerk Nederland door de provincies is een voortzetting van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

De gebieden die de provincies als onderdeel van de voormalige ecologische hoofdstructuur hebben aangewezen, maken op grond van artikel 9.11 van de Wet natuurbescherming deel uit van het natuurnetwerk Nederland. Het op dit moment begrensde natuurnetwerk is kleiner van omvang dan de ecologische hoofdstructuur zoals deze oorspronkelijk, vóór de herijking op basis van het Bestuursakkoord natuur was beoogd, maar – in overeenstemming met de afspraken in het Natuurpact – groter van omvang dan de ecologische hoofdstructuur, zoals die zou zijn gerealiseerd overeenkomstig het Bestuursakkoord natuur.

Bij de begrenzing van het natuurnetwerk Nederland is een wezenlijk afwegingscriterium het belang van de gebieden voor de realisatie van de internationale biodiversiteitsdoelstellingen en in het bijzonder het in een gunstige staat van instandhouding brengen van de van nature in Nederland voorkomende habitats en soorten die vallen onder de reikwijdte van de vogel- en habitatrichtlijn en (andere) dier- en plantensoorten die met uitroeiing worden bedreigd of die speciaal gevaar lopen. Daarbij spelen de kwaliteit van het gebied, het belang van het gebied voor de coherentie van het landelijk netwerk en de verbinding met omliggende gebieden een belangrijke rol.
Bij het Natuurpact is afgesproken dat de provincies zich zouden inspannen om de begrenzing van het natuurnetwerk Nederland op 31 december 2013 afgerond te hebben. Deze planologische begrenzing is inmiddels afgerond.[272]

Tweede lid

Deze bepaling zondert bepaalde militaire terreinen op voorhand uit van het natuurnetwerk Nederland. Het gaat hier om militaire terreinen die in een ecologisch waardevol gebied liggen, maar die tegelijkertijd een intensief militair gebruik kennen dat niet goed te verenigen is met het voor het natuurnetwerk geldende beschermingsregime. Voor deze terreinen is het militair gebruik leidend. Op grond van artikel 5.147 kan een omgevingsplan op deze militaire terreinen dan ook geen activiteiten toelaten die het militair gebruik van dat terrein kunnen belemmeren. Er worden door Defensie wel beheerplannen voor deze terreinen gemaakt, waarin onder meer de natuurtypen van de terreinen zijn vastgelegd. De natuurtypen vormen naast de militaire functie van de terreinen het uitgangspunt bij het beheer. Het beheer van de terreinen is zo ingericht dat wanneer de militaire functie van de terreinen in de toekomst mocht komen te vervallen, de terreinen alsnog kunnen worden toegevoegd aan het natuurnetwerk Nederland.

Artikel 7.6 (wezenlijke kenmerken en waarden) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Bij of krachtens omgevingsverordening stellen de provincies de wezenlijke kenmerken en waarden vast van de gebieden die tot het natuurnetwerk Nederland horen. Dat zijn in ieder geval de in de gebieden aanwezige natuurwaarden, zoals de dier- en plantensoorten die karakteristiek zijn voor een gebied en die van belang zijn in het licht van de doelstellingen die zijn opgenomen in artikel 1.12, eerste lid, onderdelen a, b en c, van de Wet natuurbescherming. Het gaat dan om:
– de bescherming, de instandhouding of het herstel van biotopen en leefgebieden in voldoende gevarieerdheid voor alle in Nederland natuurlijk in het wild levende vogelsoorten en in het bijzonder de vogelsoorten, genoemd in bijlage I bij de vogelrichtlijn die extra bescherming behoeven, en de niet in die bijlage genoemde geregeld in Nederland voorkomende trekvogelsoorten,
– het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de van nature in Nederland in het wild voorkomende soorten dieren en planten, natuurlijke habitats en habitats van soorten, genoemd in de bijlagen bij de habitatrichtlijn, en
– het behoud of het herstel van een gunstige staat van instandhouding van de met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaar lopende van nature in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten die voorkomen op de door de Minister van Economische Zaken gepubliceerde ‘rode lijsten’.

Op deze wijze wordt de verwijzing naar de internationale biodiversiteitsdoelstellingen, die voorheen in artikel 2.10.1 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening was opgenomen, geconcretiseerd. Bovendien wordt zo ook de doelstelling van een gunstige staat van instandhouding voor de rode lijstsoorten meegenomen, die niet per se samen hoeven te vallen met de soorten onder de vogel- en

[272] Zevende voortgangsrapportage Groot Project EHS en evaluatiekader Natuurpact, Kamerstukken II 2014/15, 33 576, nr. 214.

habitatrichtlijn. Dit is een versterking ten opzichte van de eerdere regels in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening.

Tweede lid

Tot de wezenlijke kenmerken en waarden kunnen ook potentiële natuurwaarden en de voor de ontwikkeling daarvan vereiste bodem- en watercondities behoren. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als, om aan de verplichtingen van de vogel- en habitatrichtlijn te voldoen, moet worden voorkomen dat oppervlakten van beschermde natuurwaarden afnemen, of als de milieu- en watercondities die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling van toekomstige natuurwaarden achteruitgaan of zodanig worden gewijzigd dat de realisatie van die natuurwaarden in gevaar kan komen.

Artikel 7.7 (beschermingsregime) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De bescherming van het natuurnetwerk Nederland vindt plaats via het omgevingsplan. Deze instructieregel bepaalt dat provincies bij omgevingsverordening regels moeten stellen over omgevingsplannen, omgevingsvergunningen voor een afwijkactiviteit en projectbesluiten van gedeputeerde staten of van een waterschap die het belang dienen van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van het natuurnetwerk. Het gaat daarbij in ieder geval om regels die bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van artikel 1.12, eerste lid, onderdelen a, b en c, van de Wet natuurbescherming. Anders dan voorheen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is het stellen van provinciale regels in het belang van de bescherming, instandhouding, verbetering en ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken van het natuurnetwerk Nederland als zelfstandige verplichting opgenomen. Deze regels zijn daarmee niet meer uitsluitend gekoppeld aan regels over de voorwaarden waaronder een aantasting van het natuurnetwerk kan worden toegestaan. Bovendien is het belang van 'verbetering' toegevoegd, omdat een versterking van al aanwezige kenmerken en waarden – naast behoud van deze waarden en ontwikkeling van nieuwe waarden – vaak wezenlijk zal zijn om de biodiversiteitsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Bij het vaststellen van een (wijziging van een) omgevingsplan, een projectbesluit van gedeputeerde staten of een waterschap of het verlenen van een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, moet het bevoegd gezag de provinciale verordening in acht nemen. De regels in de omgevingsverordening gelden niet voor projectbesluiten van het Rijk. Op grond van artikel 4.5, onder c, van het Omgevingsbesluit dient een projectbesluit echter in ieder geval de maatregelen te bevatten 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. Die bepaling brengt met zich dat ook de gevolgen van een projectbesluit van het Rijk voor het natuurnetwerk moeten worden bezien.

Tweede lid

Dit lid regelt dat, onverminderd de in het eerste lid genoemde doelstellingen, in ieder geval het standstill-beginsel een effectieve vertaling in de provinciale verordening moet krijgen. Dit houdt in dat de kwaliteit en de oppervlakte van het natuurnetwerk in de betrokken provincie niet achteruit mogen gaan en dat aan de samenhang tussen de gebieden – inclusief de samenhang met gebieden in aangrenzende provincies – geen afbreuk mag worden gedaan. Welke regels geschikt en passend zijn om aan deze resultaatsverplichting te voldoen, staat primair ter beoordeling van de provincie. Tegen die achtergrond zijn – anders dan in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening – geen specifieke regels meer opgenomen over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder een aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden kan worden toegestaan of aanpassing van de begrenzing van het netwerk kan plaatsvinden. Wel moet uiteraard de zorgplicht van artikel 1.7 van de wet in acht worden genomen. Deze brengt – kort gezegd – met zich dat het uitsluitend kan gaan om een aantasting door een activiteit die redelijkerwijs moet worden toegestaan, nadat alles wat redelijkerwijs mogelijk is in het werk is gesteld om die aantasting te voorkomen of te beperken.

Dit lid bepaalt verder nadrukkelijk dat tijdige compensatie van de negatieve gevolgen moet plaatsvinden, zodanig dat de samenhang, oppervlakte en kwaliteit van het natuurnetwerk verzekerd blijven. Wat daarvoor nodig is, zal van geval tot geval bepaald moeten worden op basis van de specifieke omstandigheden van het geval. Voor de uitleg van het begrip 'tijdig' wordt verder verwezen naar paragraaf 10.4 van het algemeen deel van de nota van toelichting.

Of activiteiten binnen het natuurnetwerk nadelige gevolgen hebben voor de wezenlijke kenmerken of waarden van het natuurnetwerk, is ter beoordeling van het bevoegd gezag op basis van objectieve gegevens. Dit is ook afhankelijk van de precieze aard van die kenmerken en waarden en de grootte en

draagkracht van het gebied. Voor Natura 2000-gebieden gelden daarnaast specifieke eisen op grond van de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming, conform artikel 6, derde en vierde lid, van de habitatrichtlijn. Plannen en projecten met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied moeten, vóórdat zij worden toegelaten, aan een voorafgaande passende beoordeling worden onderworpen. Zij kunnen alleen worden toegelaten als uit de passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast en de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen die voor dat gebied zijn vastgesteld niet in gevaar komt. Hierop kan alleen een uitzondering worden toegelaten als is voldaan aan elk van de volgende voorwaarden: er zijn geen reële alternatieven voor (deze invulling van) het plan of project, er is sprake van dwingende redenen van groot openbaar belang en er wordt voorzien in een adequate compensatie van de aangetaste natuurwaarden. Dit beschermingsregime geldt ook voor plannen en projecten die geen betrekking hebben op of plaatsvinden binnen een Natura 2000-gebied, maar wel significante negatieve gevolgen voor zo'n gebied kunnen hebben ('externe werking'). Het is aan de provincies om zorg te dragen voor een goede afstemming tussen beide regimes voor zover deze op één-en-hetzelfde (deel)gebied van toepassing zijn.

Derde lid

In afwijking van de instructieregel in het eerste lid, bepaalt dit lid dat een provinciale omgevingsverordening over militaire terreinen of terreinen met een militair object als bedoeld in artikel 5.146, eerste lid, alleen regels stelt die verzekeren dat tijdige compensatie plaatsvindt van de nadelige gevolgen voor het natuurnetwerk door terreinverharding en bouwactiviteiten op die terreinen. Voor andere activiteiten op militaire terreinen binnen het natuurnetwerk, zoals het uitvoeren van militaire oefeningen, kan in de provinciale verordening geen compensatieverplichting worden vastgesteld. Hiermee wordt voorkomen dat het gebruik van deze terreinen voor militaire doeleinden wordt verhinderd. Bij het beheer en gebruik van de militaire terreinen binnen het natuurnetwerk wordt wel rekening gehouden met de aanwezige natuurwaarden.

Afdeling 7.4 Instructieregels over de uitoefening van taken voor de fysieke leefomgeving

Artikel 7.8 (voorkomen belemmeringen gebruik en beheer hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen) [artikel 2.24, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel beoogt hetzelfde te bereiken als artikel 5.159, dat bepaalt dat in een omgevingsplan dat van toepassing is op de hoofdspoorweginfrastructuur of op een weg in beheer bij het Rijk geen regels worden gesteld die het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van die infrastructuur belemmeren. Dergelijke regels mogen op grond van dit artikel ook niet in omgevingsverordeningen worden gesteld. Zoals beschreven in de toelichting op artikel 5.159 ziet dit artikel niet alleen op de toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels, maar ook op andere regels, zoals omgevingswaarden en maatwerkregels over activiteiten. Dergelijke regels in de omgevingsverordening mogen dus geen belemmering vormen voor het gebruik, de instandhouding, de verbetering of de vernieuwing van de hoofdspoorweginfrastructuur of een weg in beheer bij het Rijk. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verder verwezen naar de toelichting op artikel 5.159.
Er is niet gekozen voor een bepaling dat artikel 5.159 van overeenkomstige toepassing is op een omgevingsverordening, maar er is in afdeling 7.4 een artikel met gelijke strekking opgenomen. Dit bood de gelegenheid om het criterium 'van toepassing is op de hoofdspoorweginfrastructuur of op een weg in beheer bij het Rijk' niet over te nemen. Dit criterium voorziet erin dat artikel 5.159 alleen betekenis heeft voor gemeenten die dergelijke infrastructuur op hun grondgebied hebben. Voor de toepassing van deze instructieregel op omgevingsverordeningen is dit criterium niet van belang, omdat in alle provincies dergelijke infrastructuur aanwezig is.

Artikel 7.9 (lokale spoorwegen buiten vervoersregio's) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.27, aanhef en onder e, onder 1°, van de Omgevingswet]

Verwezen wordt naar paragraaf 10.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 7.10 (stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden) [artikelen 2.24, eerste lid, en artikel 2.27, aanhef en onder c en d, van de Omgevingswet]

De instructieregel in het eerste lid, aanhef en onder a, bepaalt dat het provinciebestuur ter uitvoering van de taak om geluidbelasting te voorkomen of te beperken in stiltegebieden, in de omgevingsverordening gebieden aanwijst en regels stelt tegen geluidbelasting door bronnen binnen en buiten die gebieden. Deze regels kunnen onder andere gemeenten verplichten bepaalde regels in het omgevingsplan op te nemen die het beschermen van de stilte in die gebieden effectueren (getrapte instructieregels, met toepassing van artikel 2.22 van de wet). De regels in de omgevingsverordening kunnen zich ook rechtstreeks richten tot burgers en bedrijven (artikel 4.2, tweede lid, van de wet) als

dat doeltreffender en doelmatiger is dan het stellen van instructieregels. Wel geldt op grond van het tweede lid dat in de omgevingsverordening geen regels kunnen worden gesteld over het voorkomen of beperken van geluidhinder bij een militaire schietbaan als bedoeld in bijlage XV, onder B.

De instructieregel in het eerste lid, aanhef en onder b, bepaalt dat de omgevingsverordening ook regels moet bevatten ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater voor de waterwinning in bij de omgevingsverordening aangewezen gebieden. Met de instelling van deze beschermingsgebieden, die in artikel 7, derde lid, van de kaderrichtlijn water beschermingszones zijn genoemd, en de daaraan te koppelen regels wordt het grondwater dat gebruikt wordt voor de drinkwaterbereiding beschermd. Dit moet bewerkstelligen dat het water op een waterwinlocatie voldoet aan de omgevingswaarde in artikel 2.17 in samenhang met bijlage V. De regels in omgevingsverordening moeten dus beogen dat de risico's van handelingen waardoor verontreinigende stoffen in het water terecht kunnen komen te beperken. Op die manier kan worden voorkomen dat een verontreinigende stof dicht bij een waterwinlocatie komt, wat tot gevolg kan hebben dat de vereiste kwaliteit van het water niet meer kan worden gewaarborgd (ofwel de omgevingswaarde bedoeld in artikel 2.17 van dit besluit).

Voor oppervlaktewaterwinningen is er momenteel geen regeling die in de aanwijzing van beschermingsgebieden voorziet. De taakopdracht voor de provincies om de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden te beschermen, omwille van de winning daarvan voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, is opgenomen in artikel 2.18, eerste lid, onder c, van de wet.

Afdeling 7.5 Instructieregels over de provinciale beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit

Artikel 7.11 (instructieregel omgevingsverordening beoordeling milieubelastende activiteit) [artikel 2.24 van de Omgevingswet]

De omgevingsverordening kan beoordelingsregels bevatten over de milieubelastende activiteit. Met de regeling in artikel 7.11 is beoogd om ervoor te zorgen dat de beoordelingsregels die in de provinciale omgevingsverordening worden gesteld, worden vastgesteld met hetzelfde oogmerk en op grond van hetzelfde beoordelingskader als de rijksbeoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit in afdeling 8.5. Hiermee wordt verzekerd dat alle beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten eenzelfde achtergrond hebben, onafhankelijk van de regeling waarin deze zijn opgenomen – omgevingsverordening of algemene maatregel van bestuur. Voor de rijksbeoordelingsregels is dit geregeld in artikel 5.26, tweede lid, van de wet, waarin wordt verwezen naar artikel 4.22 van de wet. Voor de provinciale beoordelingsregels is dit in dit artikel op overeenkomstige wijze geregeld met een verwijzing naar artikel 4.22 van de wet.

Afdeling 7.6 Instructieregels over de provinciale beoordelingsregels voor een afwijkactiviteit

Deze afdeling wordt ingevuld via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Afdeling 7.7 Ontheffing

Artikel 7.12 (ontheffing instructieregels omgevingsverordening) [artikel 2.32, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt in hoeverre voor een omgevingsverordening, voor zover daarin functies aan locaties worden toegedeeld en met het oog daarop regels worden gesteld, ontheffing kan worden verleend van de instructieregels in afdeling 5.1. Daarnaast bepaalt het artikel dat ontheffing kan worden verleend van artikel 7.8 in afdeling 7.4. Het artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 5.162 dat regels bevat voor de ontheffing van instructieregels voor het omgevingsplan. De ontheffingsmogelijkheid geldt voor dezelfde instructieregels. Concreet gaat het om de instructieregels over primaire waterkeringen (paragraaf 5.1.3.3), de kust (paragraaf 5.1.3.4), grote rivieren (paragraaf 5.1.3.5), het IJsselmeergebied (paragraaf 5.1.3.6), de kust (paragraaf 5.1.5.2), regels voor het behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6), regels voor het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7) en het voorkomen van belemmeringen voor het gebruik en beheer van hoofdspoorweginfrastructuur en rijkswegen (artikel 7.8).

De ontheffing kan op grond van artikel 2.32, vierde lid, van de wet, alleen worden verleend in situaties waarbij de uitoefening van de bevoegdheid van de provincie om – onder de voorwaarden die zijn genoemd in artikel 4.2 van de wet – in de omgevingsverordening functies aan locaties toe te delen en met het oog daarop regels te stellen, onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat met de instructieregel wordt gediend. Voor ontheffing komen die gevallen in aanmerking waarbij een

onverkorte toepassing van de instructieregel onevenredig nadelige gevolgen zou hebben voor een belang van de fysieke leefomgeving dat de provincie behartigt, in verhouding tot het met de instructieregel te dienen nationale belang. Een aanvraag tot het verlenen van ontheffing kan door gedeputeerde staten worden ingediend bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Wanneer het nationale belang waarop de aanvraag om ontheffing betrekking heeft, aan het beleidsterrein van een andere minister raakt, kan een ontheffing alleen worden verleend in overeenstemming met de Minister die het aangaat.

HOOFDSTUK 8 OMGEVINGSVERGUNNINGEN

Afdeling 8.1 Omgevingsvergunning afwijkactiviteit

Deze afdeling wordt ingevuld via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Afdeling 8.2 Omgevingsvergunning beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot infrastructuur

Artikel 8.1 (toepassingsbereik en oogmerk) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.28 van de Omgevingswet]

In dit artikel wordt het toepassingsbereik van de beoordelingsregels in afdeling 8.2 beperkt tot die beperkingengebiedactiviteiten waarvoor op rijksniveau, in het Besluit activiteiten leefomgeving, een omgevingsvergunningplicht in het leven is geroepen. In het tweede lid is het oogmerk van deze beoordelingsregels expliciet gemaakt. Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat deze regels alleen gelden voor de op rijksniveau ingestelde vergunningplichten en dus niet van toepassing zijn op de op decentraal niveau geregelde vergunningplichten voor beperkingengebiedactiviteiten (bijvoorbeeld voor provinciale wegen). Daarnaast is het oogmerk van de regels vastgelegd. Hoewel de hoofdstukken over spoor en luchthavens in het Besluit activiteiten leefomgeving nog niet zijn ingevuld, is uitgegaan van continueren van de lijn dat het Rijk wel de vergunningplicht instelt voor lokale spoorwegen en luchthavens van regionale betekenis, maar niet voor wegen in decentraal beheer.

Artikel 8.2 (beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.28 van de Omgevingswet]

In artikel 5.1, tweede lid, onder f, van de wet zijn diverse beperkingengebiedactiviteiten omgevingsvergunningplichtig gesteld. Onder een beperkingengebiedactiviteit wordt op grond van de bijlage, onder A, bij de wet verstaan: een activiteit binnen een beperkingengebied.

De in dit artikel opgenomen beoordelingsregels hebben betrekking op de beperkingengebiedactiviteiten in het beperkingengebied van een weg, een spoorweg, een luchthaven en een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk. Dit artikel gaat, gelet op de begripsomschrijving van de wateractiviteit in de bijlage, onder A, bij de wet, niet over de beperkingengebiedactiviteiten die aan te merken zijn als een wateractiviteit. Daarvoor gelden de beoordelingsregels voor de beperkingengebiedactiviteit over een waterstaatswerk.

De beoordelingsregels voor het beperkingengebied met betrekking tot:
a. een weg, vervangen de beoordelingsregel zoals die was opgenomen in artikel 3, eerste lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken,
b. een spoorweg, vervangen de beoordelingsregel zoals die was opgenomen in artikel 19, eerste lid, van de Spoorwegwet, zoals dat luidde sinds de inwerkingtreding van onderdeel K van de wet van 19 november 2015 tot wijziging van de Spoorwegwet en de Wet personenvervoer 2000 in verband met een tweede tranche van uitvoeringsmaatregelen van het kabinetsstandpunt «Spoor in beweging», waaronder regels over bijzondere spoorwegen en vereenvoudiging van het vergunningenregime hoofdspoorwegen, en in verband met de invoering van een verblijfsverbod voor voorzieningen openbaar vervoer (Stb. 2015, 9) en artikel 12, tweede en derde lid, van de Wet lokaal spoor,
c. een luchthaven, vervangen de beoordelingsregel zoals was opgenomen in artikel 8.12, derde lid, van de Wet luchtvaart,
d. een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, vervangen de beoordelingsregel zoals was opgenomen in artikel 43, tweede lid, van het Mijnbouwbesluit.

Eerste lid

In artikel 5.28 van de wet is aangegeven dat de beoordelingsregels moeten worden gesteld met het oog op het behoeden van de staat en werking daarvan (van het werk of object) voor nadelige gevolgen van activiteiten, waartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de betrokken

werken en objecten kan behoren. De beoordelingsregel in het eerste lid bepaalt in overeenstemming hiermee dat de omgevingsvergunning voor een activiteit in het beperkingengebied van een weg, spoorweg, luchthaven of mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk alleen kan worden verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van het behoeden van de staat en werking van die weg, luchthaven, spoorweg of mijnbouwinstallatie.

Met de term 'verenigbaar' is tot uitdrukking gebracht dat er, anders dan bij 'in overeenstemming', geen sprake hoeft te zijn van volledige conformiteit tussen de activiteit en het belang van het behoeden van de staat en werking van dat werk of object, maar het bevoegd gezag over enige afwegingsruimte beschikt. Het bevoegd gezag beoordeelt of de activiteit acceptabel is in het licht van het belang waaraan getoetst moet worden. Dit betekent dat er ook ruimte is om bij de afweging van het belang van de aanvrager tegen het belang van het behoeden van de staat en werking van dat werk of object, de mogelijkheden te betrekken voor bijvoorbeeld aanpassingen aan het gebruik of de constructie van dat werk of object.

Eerste lid, onderdeel d

De beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, is één van de twee varianten van de activiteit in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 5°, van de wet: de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie in een waterstaatswerk. Hiervan is te onderscheiden de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk. De daarvoor door het bevoegd gezag te maken beoordeling is niet geregeld in dit artikel, maar in artikel 8.76 (aanvullende beoordelingsregel beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk).

Tweede lid

Voor activiteiten in het beperkingengebied van een weg of spoorweg behoort daartoe ook het belang van verruiming of wijziging van de weg of spoorweg. Dit is geregeld in het tweede lid. Dit geldt niet voor een luchthaven of mijnbouwinstallatie, omdat de uitbreiding of wijziging daarvan van een andere orde is en dus een andere belangenafweging vergt.

Met de zinsnede 'Voor zover de aanvraag betrekking heeft op' wordt tot uitdrukking gebracht dat als een aanvraag meerdere omgevingsvergunningplichtige activiteiten omvat, die beoordelingsregel alleen van toepassing is op het deel van de aanvraag dat die activiteit omvat. Voor de andere activiteiten die de aanvraag omvat moeten de daarop van toepassing zijnde beoordelingsregels uit hoofdstuk 8 worden toegepast.

Artikel 8.3 (afbakening maatwerk) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel voorkomt dat vergunningvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden waarvoor maatwerk in het Besluit activiteiten leefomgeving is uitgesloten. Het genoemde artikel houdt verband met de regeling over ongewone voorvallen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Afdeling 8.3 Omgevingsvergunning bouwactiviteit

Deze afdeling wordt ingevuld via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Afdeling 8.4 Omgevingsvergunning mijnbouwactiviteit

Artikel 8.4 (toepassingsbereik en oogmerk) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.27 van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft een afbakening van de reikwijdte en het oogmerk van de regels in afdeling 8.4. Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de wet is het verboden zonder omgevingsvergunning een mijnbouwactiviteit te verrichten. Onder een 'mijnbouwactiviteit' wordt op grond van de begripsbepalingen in de bijlage, onder A, bij de wet verstaan een activiteit inhoudende:

a. het plaatsen van een mijnbouwinstallatie, met inbegrip van het om die installatie gelegen beperkingengebied zoals dat op grond van artikel 2.20 van de wet is aangewezen, of
b. het verrichten van een verkenningsonderzoek.

Onder een 'mijnbouwinstallatie' wordt een mijnbouwinstallatie verstaan als bedoeld in artikel 1, onder o, van de Mijnbouwwet. Dit betekent dat het een mijnbouwwerk betreft dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater. Onder een verkenningsonderzoek wordt, zoals blijkt uit de begripsbepaling in de bijlage, onder A, bij de wet, verstaan een verkenningsonderzoek als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Mijnbouwwet. Een verkenningsonderzoek is een

onderzoek, zonder gebruikmaking van een boorgat, naar de aanwezigheid van delfstoffen of naar de aanwezigheid van aardwarmte, of naar nadere gegevens over delfstoffen of aardwarmte. De vergunningplicht voor verkenningsonderzoek betreft, zoals bepaald in artikel 7.68 van het Besluit activiteiten leefomgeving, uitsluitend verkenningsonderzoek dat plaatsvindt met gebruikmaking van kunstmatig opgewekte trillingen.

De vergunningplicht omvat dus gelet op de definitie van 'mijnbouwactiviteit' twee te onderscheiden activiteiten. Ten eerste betreft het dus een vergunningplicht voor plaatsen van een mijnbouwinstallatie (een mijnbouwwerk dat verankerd is in of aanwezig is boven de bodem van een oppervlaktewater) met de bijbehorende veiligheidszone (onder de Omgevingswet beperkingengebied genoemd) in gebieden die worden gebruikt als oefen- en schietgebied of die druk worden bevaren. Ten tweede omvat het ook een vergunningplicht voor verkenningsonderzoek met behulp van trillingen in of boven de delen van de territoriale zee en het continentaal plat die worden gebruikt als ankergebieden nabij aanloophavens en oppervlaktewater dat wordt gebruikt als oefen- en schietgebied. De mijnbouwactiviteit betreft dus activiteiten die voorheen op grond van artikelen 18, 19 en 44 en 45 van het Mijnbouwbesluit vergunningplichtig of ontheffingsplichtig waren en die (op grond van artikelen 18, derde lid, 19, derde lid, 44, derde lid en 45, derde lid, van het Mijnbouwbesluit) moesten worden beoordeeld aan de hand van het belang van de landsverdediging respectievelijk het belang van de scheepvaart.

Over de verhouding met andere omgevingsvergunningplichten voor mijnbouw het volgende. Van de in dit artikel aan de orde zijnde omgevingsvergunningplichtige mijnbouwactiviteit zijn twee activiteiten te onderscheiden die betrekking hebben op mijnbouwwerken. Hierop is afdeling 8.4 niet van toepassing, maar gelden andere afdelingen uit hoofdstuk 8 van dit besluit.

Als eerste kan genoemd worden het verrichten van activiteiten in het beperkingengebied van een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk (activiteiten in de veiligheidszone als bedoeld in artikel 43, van het Mijnbouwbesluit, zoals dat voor inwerkingtreding van de Omgevingswet luidde). Deze activiteit, de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk, is vergunningplichtig op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder 5°, van de wet. Hiervoor gelden de beoordelingsregels, bedoeld in artikel 8.2 van dit besluit.

Als tweede kunnen genoemd worden de milieubelastende activiteit in verband met de milieueffecten die mijnbouwwerken kunnen hebben. Diverse milieubelastende activiteiten in het kader van mijnbouw zijn aangewezen als omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b, van de wet. De beoordeling van de milieuaspecten van mijnbouwwerken vindt dan ook plaats op grond van de beoordelingsregels opgenomen in afdeling 8.5 van dit besluit.

Artikel 8.5 (beoordelingsregel mijnbouwactiviteit) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.27 van de Omgevingswet]

Artikel 5.27 van de wet bepaalt dat de beoordelingsregels voor een mijnbouwactiviteit worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Bij de uitwerking hiervan in dit besluit is, op vergelijkbare wijze als in het Mijnbouwbesluit het geval was, voor de te maken beoordeling door het bevoegd gezag gedifferentieerd naar de deelactiviteiten die zijn te onderscheiden en de gebieden waar de beoordelingsregel geldt. Er gelden verschillende beoordelingsregels voor het plaatsen van mijnbouwinstallaties, met inbegrip van het om die installatie gelegen beperkingengebied, in een gebied dat wordt gebruikt als oefen- en schietgebied en een gebied dat druk wordt bevaren. Ook gelden er verschillende beoordelingsregels voor het verrichten van verkenningsonderzoek in de territoriale zee en exclusieve economische zone die worden gebruikt als ankergebieden nabij aanloophavens en oppervlaktewateren die door defensie worden gebruikt als oefen- en schietgebied.

Het belang waaraan de aanvraag door het bevoegd gezag moet worden getoetst sluit dus steeds aan bij de aard van de locatie waarop de aangevraagde mijnbouwactiviteit betrekking heeft.
Voor de bij defensie in gebruik zijnde oefen- en schietgebieden dient getoetst te worden aan het belang van de landsverdediging (eerste lid, onder a, en tweede lid, onder b). Voor de druk bevaren gebieden en ankergebieden bij aanloophavens dient getoetst te worden aan het belang van de scheepvaart (eerste lid, onder b en tweede lid, onder a).

Het voornemen bestaat om via het Invoeringsbesluit Omgevingswet beoordelingsregels in dit besluit op te nemen voor het plaatsen van een mijnbouwinstallatie in een gebied waarvoor op grond van de Wet windenergie op zee kavels zijn uitgegeven voor het plaatsen van windturbines.

Na toevoeging van de beoordelingsregel hiervoor via het Invoeringsbesluit Omgevingswet dient voor de gebieden waar windturbines op zee geplaatst kunnen worden, getoetst te worden aan het belang van het behoeden van de staat en werking van die windturbines.

Het bevoegd gezag moet beoordelen of de aangevraagde activiteit verenigbaar is met het belang dat de vergunningplicht beoogt te beschermen en dient bij verenigbaarheid daarvan de omgevingsvergunning te verlenen. Andere belangen dan het belang van de aanvrager en het belang waarvoor het vergunningstelsel is ingesteld, kunnen op grond van de beoordelingsregel door het bevoegd gezag niet bij deze afweging worden betrokken. Met de term 'verenigbaar' is tot uitdrukking gebracht dat er, anders dan bij 'in overeenstemming', geen sprake hoeft te zijn van volledige conformiteit tussen de activiteit en het belang dat de vergunningplicht beoogt te beschermen, maar het bevoegd gezag over enige afwegingsruimte beschikt. Dit betekent dat er ook ruimte bestaat om bij de afweging van het belang van de aanvrager en het belang waartoe de beoordelingsregel is gesteld de mogelijkheden voor bijvoorbeeld tijdelijke wijzigingen van scheepvaartroutes of het tijdelijk buiten gebruik stellen van (delen van) oefen- en schietgebieden te betrekken.

Artikel 8.6 (afbakening maatwerk) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel voorkomt dat vergunningvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden, waarvoor maatwerk in het Besluit activiteiten leefomgeving is uitgesloten. Het genoemde artikel houdt verband met de regeling over ongewone voorvallen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Afdeling 8.5 Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

§ 8.5.1 Beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

§ 8.5.1.1 Algemene beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

Artikel 8.7 (toepassingsbereik en oogmerk) [artikelen 5.18, eerste lid, 5.26 van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft aan dat de regels in afdeling 8.5 betrekking hebben op vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en zijn gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. Deze regeling sluit aan bij artikel 5.26 van de wet. In paragraaf 11.6 van het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de beleidsmatige achtergronden van deze regels.

Het gaat om milieubelastende activiteiten die door het Rijk als vergunningplichtig zijn aangemerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving. Als activiteiten in een omgevingsverordening of waterschapsverordening als vergunningplichtig zijn aangemerkt, moet die verordening zelf, op grond van artikel 5.30 van de wet, de beoordelingsregels voor die activiteiten bevatten.

Artikel 8.8 (aanwijzing milieubelastende activiteiten vanwege Wet bibob) [artikel 5.31, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 5.31, eerste lid, van de wet. Op grond van dat artikel kunnen milieubelastende activiteiten worden aangewezen, waarvan de aanvraag om een omgevingsvergunning door het openbaar bestuur geweigerd kan worden onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen. Aangewezen zijn alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. De aanwijzing vormt een voortzetting van artikel 2.20 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 8.9 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit algemeen) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

De vergunningplichtige milieubelastende activiteiten worden op rijksniveau aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Als sprake is van een vergunningplicht, zijn op die milieubelastende activiteit de beoordelingsregels van afdeling 8.5 van toepassing. Dit artikel geeft algemene beoordelingsregels voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Deze zijn ontleend aan de richtlijn industriële emissie. Voor een algemene beschouwing van de criteria wordt verwezen naar paragraaf 11.6.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Eerste lid, onder a

In deze bepaling wordt, in lijn met de richtlijn industriële emissies, de nadruk gelegd op een integrale benadering. Dit onderdeel vormt de implementatie van artikel 1, eerste alinea, van de richtlijn industriële emissies. De integrale benadering brengt met zich mee dat de milieugevolgen niet per compartiment (bijvoorbeeld de gevolgen voor de lucht, het water of de bodem) worden beoordeeld, maar in hun onderlinge samenhang. Dit voorkomt overheveling van milieuverontreiniging van het ene

naar het andere compartiment. Opgemerkt wordt dat het begrip 'milieuverontreiniging' breed kan worden toegepast; ook onderwerpen als warmte en elektromagnetische straling vallen hieronder. De lex-specialis-regel uit artikel 1.4 van de wet speelt hierbij een rol: onderwerpen waarvoor een specifieke wet uitputtende regels stelt, vallen buiten de reikwijdte van de wet en dus ook buiten het beoordelingskader voor de milieubelastende activiteit, bijvoorbeeld onderwerpen waarover regels zijn opgenomen in de Kernenergiewet.

Artikel 2.14, eerste lid, onder a, onder 2, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht bevatte een overeenkomstige regeling, maar sprak van 'in hun onderlinge samenhang gezien'. De tekst van dit onderdeel sluit nauwer aan bij de terminologie van de richtlijn industriële emissies. Een materiële wijziging is hiermee niet beoogd.

Eerste lid, onder b

Deze beoordelingsregel legt de nadruk op het bereiken van een hoog niveau van bescherming. Dit onderdeel is ontleend aan artikel 1, tweede alinea, van de richtlijn industriële emissies.

Eerste lid, onder c tot en met h

Deze beoordelingsregels zijn ontleend aan artikel 11 van de richtlijn industriële emissies. In onderdeel c komt het preventiebeginsel expliciet naar voren, ontleend aan artikel 11, onder a, van die richtlijn. Onderdeel d ziet op de toepassing van de beste beschikbare technieken. Voor een toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 11.6.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting en de toelichting bij artikel 8.10. Het element 'significante verontreiniging' uit onderdeel e, ontleend aan onderdeel c van artikel 11 van de richtlijn industriële emissies, is eveneens in paragraaf 11.6.1.3 van het algemeen deel toegelicht.

Onderdeel f ziet op een doelmatig gebruik van energie en is ontleend aan artikel 11, onder f van de richtlijn industriële emissies. Het 'verbruik' en 'zuinig gebruik van energie' was onder de Wet milieubeheer onderdeel van het begrip 'gevolgen voor het milieu' en 'bescherming van het milieu' en daarmee onderdeel van het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor een inrichting op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Artikel 5.7, eerste lid, onder a, van het Besluit omgevingsrecht bevatte ook regels over het doelmatig gebruik van energie; deze bepaling betrof de voorschriften die aan de omgevingsvergunning op grond van de Wabo konden worden verbonden. Onderdeel f is (onderdeel van) de beoordelingsregels. Op grond van 5.34, eerste lid, van de wet worden vervolgens, wanneer dit nodig is met het oog op de beoordelingsregels, voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden.

Hetzelfde geldt voor onderdeel g, dat is ontleend aan onderdeel g van artikel 11 van de richtlijn industriële emissies en artikel 5.7, eerste lid, onder g, van het Besluit omgevingsrecht. In het Besluit omgevingsrecht zag de bepaling op de voorschriften die aan de omgevingsvergunning op grond van de Wabo konden worden verbonden; onderdeel g is (onderdeel van) de beoordelingsregels. Dit onderdeel ziet op het treffen van de nodige maatregelen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken. Arbeidsveiligheid valt hierbuiten, nu dit niet de fysieke leefomgeving betreft (zie p. 61 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet).

Onderdeel h is ontleend aan artikel 11, onderdeel h en artikel 22 van de richtlijn industriële emissies en beoogt dat de nodige maatregelen worden getroffen, zodat na beëindiging van de activiteit het terrein weer geschikt is voor een volgend (ander) gebruik. Dit onderdeel was voorheen geregeld in artikel 5.7, eerste lid, onderdeel h, van het Besluit omgevingsrecht. Het Besluit activiteiten leefomgeving geeft hiervoor in paragraaf 5.2.1 een uitgebreide regeling. Mocht het nodig zijn om aanvullende voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden (op grond van artikel 5.34, eerste lid, van de wet), dan biedt onderdeel h daarvoor de mogelijkheid.

Tweede lid

Dit lid is ontleend aan artikel 2.14, eerste lid, onder b, onder 2, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en implementeert artikel 11, onderdelen d en e, van de richtlijn industriële emissies. Het gaat erom het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk te beperken en, daar waar dat niet mogelijk is, de prioriteitsvolgorde aan te houden voor de verwijdering van afval en afvalwater.

Derde lid

Het derde lid verplicht ertoe dat de regels uit het omgevingsplan, omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening worden betrokken bij de beoordeling van de aanvraag. Deze vormen een informatiebron om invulling te geven aan het

(Europeesrechtelijke) begrip 'significante milieuverontreiniging'. Hierdoor wordt de samenhang bevorderd tussen de regels in het omgevingsplan en de eisen die aan milieubelastende activiteiten worden gesteld. Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 11.6.1.4 van het algemeen deel van deze toelichting. Opgemerkt wordt dat het alleen kan gaan om de regels in het omgevingsplan, omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening die gelden binnen het grondgebied van de gemeente, de provincie of het waterschap waarvan het bevoegd gezag dat de vergunning verleent, onderdeel uitmaakt. Een gemeente hoeft bijvoorbeeld bij de invulling van het begrip 'significante verontreiniging' geen rekening te houden met de regels uit het omgevingsplan van naastgelegen gemeenten.

Vierde lid

In het vierde lid wordt bepaald dat bij de beoordeling van de aanvraag rekening moet worden gehouden met de informatiedocumenten uit bijlage XVIII, onder B, bij de invulling van de (Europeesrechtelijke) begrippen 'geïntegreerd voorkomen van milieuverontreiniging', 'hoog niveau van bescherming', 'passende preventieve maatregelen', 'beste beschikbare technieken' en 'significante milieuverontreiniging' uit artikel 8.9. In bijlage XVIII, onder B, is onder andere de Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) aangewezen. Dit informatiedocument hanteert een bronbenadering en richt zich op het voorkomen van emissies. Het document is er ook op gericht te voorkomen dat verschuiving van emissies tussen compartimenten plaatsvindt en stuurt op basis emissies risicogestuurd op de toe te passen beste beschikbare technieken. Om die reden kan deze methodiek een rol spelen van de invulling van de hiervoor genoemde criteria. Dit kan vooral van belang zijn bij indirecte lozingen.

Artikel 8.10 (bepalen beste beschikbare technieken) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Een van de belangrijkste verplichtingen uit de richtlijn industriële emissies is de eis dat bij de exploitatie van een installatie de beste beschikbare technieken worden toegepast. Deze dienen vervolgens als referentie voor het stellen van voorschriften, op grond van artikel 14, derde lid, van de richtlijn industriële emissies. Dit lid bepaalt dat bij de bepaling van de beste beschikbare technieken de BBT-conclusies en informatiedocumenten over beste beschikbare technieken het uitgangspunt vormen. De BBT-conclusies komen op Europees niveau tot stand; de informatiedocumenten zijn nationale documenten waarin beste beschikbare technieken zijn beschreven (zie paragraaf 11.6.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting). De regeling in dit lid was opgenomen in artikel 5.4, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht. Een opsomming van de BBT-conclusies en nationale informatiedocumenten was opgenomen in een bijlage bij de Regeling omgevingsrecht. Deze lijst is geactualiseerd en opgenomen in bijlage XVIII.

Tweede lid

Dit lid is ontleend aan artikel 14, zesde lid, van de richtlijn industriële emissies en geeft een regeling voor die situaties waarin geen BBT-conclusie voorhanden is of in de BBT-conclusie niet alle milieugevolgen zijn beschreven. In die gevallen moeten de beste beschikbare technieken worden bepaald aan de hand van de criteria uit bijlage III bij de richtlijn industriële emissies. Het doel is om te bepalen wat gangbaar is in de betreffende sector. De criteria opgesomd in dit lid corresponderen met die van bijlage III bij de richtlijn industriële emissies.

Overigens regelt artikel 14, zesde lid, van de richtlijn industriële emissies dat de vaststelling van BBT plaatsvindt na voorafgaande raadpleging van de exploitant. De in Nederland gangbare praktijk van vooroverleg over de aanvraag en de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen op de ontwerpomgevingsvergunning sluiten hierbij aan. Een regeling van gelijke strekking als de regeling in dit lid was opgenomen in artikel 5.4, tweede en derde lid, van het Besluit omgevingsrecht.

Artikel 8.11 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit overig algemeen) [artikelen 5.18, eerste lid, 5.19, tweede lid, en 5.26, eerste lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling bevat beoordelingsregels met een meer nationale achtergrond, in aanvulling op artikel 8.7 dat nauwer aansluit bij de richtlijn industriële emissies.

Eerste lid

Deze bepaling brengt met zich mee dat de juridische status van locaties en gebouwen volgend uit het omgevingsplan of de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit, bepalend is voor de toepassing van de beoordelingsregels. Zonder die bepaling zou de feitelijke situatie bepalend zijn, gelet op de

jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijvoorbeeld ABRvS 15 juni 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AN6432). Deze regeling komt tegemoet aan de beperkingen die milieubelastende activiteiten kunnen ondervinden van (planologisch) illegaal gebruik en is ontleend aan artikel 2.14, zevende lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Tweede lid

Op grond van artikel 5.19, tweede lid, van de wet, kan een omgevingsverordening regels bevatten over het verlenen en weigeren van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten, die op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving als vergunningplichtig zijn aangemerkt. Het tweede lid van dit besluit regelt dat de omgevingsvergunning alleen wordt verleend als deze in overeenstemming is met de beoordelingsregels opgenomen in de omgevingsverordening. In het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet zal in artikel 5.25, derde lid (nieuw) worden verduidelijkt dat het nodig is deze regels uit de omgevingsverordening in dit besluit als beoordelingsregel aan te wijzen.
Op grond van artikel 7.11 van dit besluit is artikel 4.22 van de wet van overeenkomstige toepassing op het stellen van die regels. Dit samenstel van artikelen zorgt ervoor dat de beoordelingsrels voor de milieubelastende activiteit uit dit besluit en die in een omgevingsverordening uitgaan van dezelfde basis, namelijk artikel 4.22 van de wet. Zo ligt een uniform beschermingsniveau ten grondslag aan beide typen beoordelingsregels.

§ 8.5.1.2 Specifieke beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

Het voornemen bestaat om bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet te bezien of de noodzaak voor specifieke beoordelingsregels moet worden heroverwogen. Dit hangt samen met de opzet om de regulering zoveel mogelijk via het omgevingsplan te laten verlopen, ook voor de in acht te nemen grenswaarden.

Artikel 8.12 (beoordelingsregels activiteit externe veiligheidsrisico's) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Deze bepaling regelt specifieke beoordelingsregels voor de bepaalde milieubelastende activiteiten. Het gaat om activiteiten met externe veiligheidsrisico's waar een vergunningplicht voor geldt. Deze zijn genoemd in bijlage VII, onder B en E, bij dit besluit. Voor deze activiteiten geldt een risicobenadering. Dit houdt in dat vaste, of te berekenen risicoafstanden voor het plaatsgebonden risico gelden. Tevens gelden waar relevant de vaste of te berekenen afstanden voor aandachtsgebieden.

Tweede lid

Het tweede lid vereist dat de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico in acht wordt genomen bij de aanvraag als zich kwetsbare of zeer kwetsbare gebouwen of kwetsbare locaties in de directe omgeving bevinden. De formulering van dit lid is in lijn met de betreffende instructieregel voor het omgevingsplan van in artikel 5.7.

Derde lid

Bij de beoordeling van een aanvraag moet daarnaast rekening worden gehouden met het belang van de preventie, beperking en bestrijding van rampen en crises. De formulering van onderdeel a is in lijn met de betreffende instructieregel voor het omgevingsplan van in artikel 5.2.
Daarnaast moet voor beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare locaties rekening worden gehouden met de standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico.
Ten slotte moet bij activiteiten met externe veiligheidsrisico's met aandachtsgebieden rekening worden gehouden met het groepsrisico. Bij een aanvraag die tot een (verruiming van het) aandachtsgebied leidt, kan – evenals dat nu bij de afweging van het groepsrisico het geval is – de kwetsbaarheid van de bebouwde omgeving binnen het aandachtsgebied of de binnen dat gebied toegelaten (zeer) kwetsbare gebouwen of locaties er toe leiden dat naast de BBT-eisen aanvullende voorschriften aan de vergunning worden verbonden ter bescherming van personen in die gebouwen of op die locaties. Het gaat daarbij om toegelaten gebouwen en locaties, dus ook om nog niet aanwezige gebouwen en locaties. Die beschermende maatregelen kunnen in dat geval risicobeperkende maatregelen bij de activiteit zijn of omgevingsmaatregelen in het gebied tussen de risicobron en de toegelaten gebouwen of locaties. De gemeenteraad moet op grond van artikel 5.14 een brand- of explosieaandachtsgebied in het omgevingsplan aanwijzen als brand- respectievelijk explosievoorschriftengebied. Dat moet gelijktijdig gebeuren met het vergunnen (en als het omgevingsplan daar nog niet voorziet: het toelaten) van de betreffende activiteit. Als de omgevingsmaatregelen als voldoende worden beoor-

deeld, kan de gemeenteraad besluiten om het aandachtsgebied niet of niet geheel aan te wijzen als bouwvoorschriftengebied. In het andere geval geldt de hoofdregel van artikel 5.14 (aanwijzen als bouwvoorschriftengebied).
De afweegfunctie van het aandachtsgebied sluit geenszins uit dat de beoordeling van de aanvraag ertoe leidt dat de omgevingsvergunning wordt geweigerd, bijvoorbeeld als de gemeente als bevoegd gezag voor de vergunning een gebiedsgericht beleid voert waarin prioriteit wordt gegeven aan de komst van een nieuwe woonwijk of de verdere ontwikkeling van (zeer) kwetsbare gebouwen en locaties en een uitwaartse groei van het aandachtsgebied of een nieuw aandachtsgebied met dat beleid in strijd is.

Vierde en vijfde lid

Een aantal bepalingen uit hoofdstuk 5 zijn van overeenkomstige toepassing verklaard, omdat de werking van de beoordelingsregels voor deze activiteiten zoveel mogelijk in lijn moet zijn met die van de betreffende instructieregels. Dat geldt ook voor activiteiten in een risicogebied externe veiligheid.

Zesde lid

Het zesde lid, aanhef en onder a, is de implementatie van artikel 13, tweede lid, onder b, van de Seveso-richtlijn. Deze laatste bepaling bepaalt dat zo nodig voldoende afstand wordt gehouden in de nabijheid van Seveso-inrichtingen om waardevolle natuurgebieden en bijzonder kwetsbare gebieden te beschermen. In dit lid is aangesloten bij het begrip 'Natura 2000-gebied''. Voor de definitie van dit begrip wordt verwezen naar de bijlage bij de Omgevingswet. Als de aanvraag betrekking heeft op een Seveso-inrichting wordt ter bescherming van deze gebieden dus voldoende afstand gehouden tot deze Natura 2000-gebieden of andere passende beschermende maatregelen getroffen. Voor de definitie van Seveso-inrichting wordt verwezen naar artikel 3, eerste lid, van de Seveso-richtlijn.
Als de aanvraag voor een omgevingsvergunning betrekking heeft op een Seveso-inrichting wordt door het bevoegd gezag op grond van het derde lid, aanhef en onder b, ook bekeken of door de ligging van een Seveso-inrichting ten opzichte van een andere Seveso-inrichting risico's op zware ongevallen of de gevolgen daarvan groter zijn. Dit artikel is de implementatie van artikel 13, eerste lid, van de Seveso-richtlijn, waarin voorschriften over het ruimtelijke veiligheidsbeleid rondom deze inrichtingen zijn opgenomen, voor het voorkomen van domino-effecten. Inrichtingen die dicht bij elkaar liggen, hebben een grotere kans op een zwaar ongeval door mogelijke domino-effecten tussen deze inrichtingen bij ongevallen. Dit beleid was voorheen vastgelegd in artikel 8 van het Besluit risico's zware ongevallen 2015.

Artikel 8.13 (beoordelingsregels vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

Dit artikel stelt regels voor aanvragen die betrekking hebben op het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk en pyrotechnische artikelen als bedoeld in artikel 3.30 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Voor de omschrijving van deze activiteit wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3.30 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het verschil tussen het eerste en het tweede lid is gelegen in het feit dat voor de Voor deze activiteiten geldt in plaats van de risicobenadering de effectbenadering. Dit betekent dat er vaste, in bijlage VIII respectievelijk in bijlage IX opgenomen afstanden gelden, waarbuiten geen dodelijke slachtoffers vallen.

Artikel 8.14 (beoordelingsregels opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

Het eerste lid heeft betrekking op milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 3.33 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat om het opslaan van ontplofbare stoffen voor civiel gebruik door een ander dan de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht. Hierbij valt te denken aan bijvoorbeeld zwart kruit van ADR-klasse 1.1 of munitiepatronen of hagelpatronen voor vuurwapens van ADR-klasse 1.4.

Artikel 8.15 (beoordelingsregels opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen en voorwerpen op militaire objecten) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

Door de samenhang tussen externe veiligheid en de ruimtelijke ordening bij het opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen en voorwerpen voor de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht en het ontstaan van een nieuwe inbreuk op de militaire explosieaandachtsgebieden als bedoeld in artikel 5.29 van dit besluit, is een weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning opgenomen voor deze activiteit.

Artikel 8.16 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit luchtkwaliteit) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid geeft specifieke beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten die bijdragen aan de concentraties van stoffen waarvoor omgevingswaarden zijn vastgesteld die resultaatsverplichtingen zijn. Dit was geregeld in artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 2° en artikel 5.16, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Hierin werd verwezen naar artikel 5.16 van de Wet milieubeheer, dat een regeling gaf voor de beoordeling van de gevolgen voor de luchtkwaliteit bij de uitoefening van bevoegdheden (zie ook paragraaf 11.6.2 van het algemeen deel van deze toelichting).

Tweede lid

Dit lid beperkt de beoordeling van de kwaliteit van de buitenlucht tot bepaalde locaties, zoals bepaald in artikel 5.52. Deze bepaling is de implementatie van bijlage III, onder A, onder 2, onder a en c, bij de richtlijn luchtkwaliteit (vergelijk artikel 5.19, tweede lid, onder a en c, van de Wet milieubeheer). Overigens zijn de omgevingswaarden voor luchtkwaliteit niet van toepassing op arbeidsplaatsen (zie artikel 2.3 van dit besluit), zodat de beoordelingsregels voor die locaties evenmin gelden.

Derde lid

Dit lid regelt de mogelijkheid om een activiteit niet te beoordelen op de bijdrage aan de luchtkwaliteit als die niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentraties van de relevante stoffen. Dit was ook mogelijk op grond van het artikel 5.16, eerste lid, onder c, van de Wet milieubeheer (zie verder paragraaf 8.1.7.8 van het algemeen deel van deze toelichting).

Vierde lid

Het vierde lid geeft een specifieke invulling van het derde lid, als sprake is van een bijdrage aan de concentratie van stikstofdioxide of PM_{10}. Als deze bijdrage niet meer is dan 1,2 µg/m^3 aan het jaargemiddelde voor stikstofdioxide of PM_{10} dan is het eerste lid niet van toepassing. Dit was voorheen geregeld door het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen).

Artikel 8.17 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit geluid – grenswaarde geluidgevoelige ruimten) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

Eerste en tweede lid

In deze leden is bepaald dat wanneer een activiteit meer geluid kan veroorzaken dan de standaardwaarden die in artikel 5.65 staan, in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit in beginsel alleen kan worden verleend als verzekerd is dat aan de grenswaarden, bedoeld in artikel 5.67, eerste lid, wordt voldaan. Deze grenswaarden worden ook wel binnenwaarden genoemd.
In de artikel 5.65, eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang met artikel 5.67, staan instructieregels die vergelijkbaar zijn met dit artikel. Er is vanwege praktische overwegingen gekozen om een equivalent van deze artikelen op te nemen in hoofdstuk 8. Wanneer een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit wordt verleend die een hogere geluidwaarde toelaat, is het logisch om in samenhang te bekijken of, en zo ja hoe, voldaan kan worden aan de grenswaarde. Vaak zullen de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit en de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit tegelijkertijd aangevraagd worden. Mocht dat niet het geval zijn, dan kan het voorkomen dat in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit een hogere waarde is toegelaten, maar bij de vergunning voor de afwijkactiviteit blijkt dat niet aan de binnenwaarde voldaan kan worden. Het paard wordt dan achter de wagen gespannen.

Derde lid

Met dit lid is, in navolging van artikel 5.55, tweede lid, onder a en b, het geluid door bepaalde activiteiten en het geluid op bepaalde geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties uitgesloten van het toepassingsbereik. Concreet betekent dit dat het bevoegd gezag niet hoeft te beoordelen of de grenswaarde wordt overschreden als een geluidgevoelig gebouw of geluidgevoelige locatie minder dan tien jaar is toegelaten. De regeling voor industrieterreinen zal worden ingevoegd met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet.
Voor een nadere toelichting op de uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.55, tweede lid.

Vierde lid

Dit lid biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om, in bijzondere gevallen, geheel of gedeeltelijk af te zien van het treffen van geluidwerende maatregelen om te voldoen aan het eerste lid. Het betreft de equivalent van artikel 5.67, tweede lid. Voor een nadere toelichting op de bijzondere gevallen wordt verwezen naar de toelichting op artikel 5.67, tweede lid.

Artikel 8.18 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit geluid – grenswaarden buitenschietbanen en kleiduivenbanen) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

Eerste en tweede lid

In dit artikel is bepaald dat voor buitenschietbanen een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als het geluid door die activiteit op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties niet hoger is dan 50 $B_{s,dan}$ (in het geval van civiele schietbanen), 60 $B_{s,dan}$ (in het geval van militaire schietbanen waarop artikel 3.332 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing is), of 55 dB $B_{s,dan}$ (in het geval van een andere militaire schietbaan).

Dit artikel is een equivalent van de instructieregels in het omgevingsplan in artikel 5.69, eerste lid, en tweede lid, onder b. Beoogd is om met het Invoeringsbesluit Omgevingswet te bepalen dat een ook vergunning voor een afwijkactiviteit niet verleend mag worden als het exploiteren van een civiele buitenschietbaan of een militaire schietbaan leidt tot een hogere waarde dan 50, 60 of 55 dB $B_{s,dan}$. Om te voorkomen dat een onbruikbare omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit wordt verleend, is in dit artikel een equivalent van artikel 5.72, eerste lid en tweede lid, onder b, opgenomen.

Derde lid

Met dit lid is, in navolging van artikel 5.55, tweede lid, onder a en b, het geluid door activiteiten op bepaalde geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties uitgesloten van het toepassingsbereik. Concreet betekent dit dat het bevoegd gezag niet hoeft te beoordelen of de grenswaarde wordt overschreden als een geluidgevoelig gebouw of geluidgevoelige locatie minder dan tien jaar is toegelaten. De regeling voor industrieterreinen zal worden ingevoegd met het Aanvullingsbesluit geluid Omgevingswet. Voor een nadere toelichting op de uitzonderingen wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.55, tweede lid.

Artikel 8.19 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit trillingen, geur en geluid bij functionele binding) [artikelen 5.18 en 5.26 van de Omgevingswet]

In de artikelen 5.61, 5.80 en 5.91 is geregeld dat de regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen ter bescherming van geluid-, trilling- of geurgevoelige gebouwen of geluid- of geurgevoelige locaties tegen geluidbelasting, trillingbelasting of geurbelasting, niet gelden voor met de activiteit functioneel verbonden geluid-, trilling- of geurgevoelige gebouwen of geluid- of geurgevoelige locaties.
Daarnaast kan op grond van die artikelen 5.62, 5.81 of 5.92 in het omgevingsplan geregeld worden dat de regels die in het omgevingsplan zijn opgenomen ter bescherming van geluid-, trilling- of geurgevoelige gebouwen of geluid- of geurgevoelige locaties tegen geluidbelasting, trillingbelasting of geurbelasting van activiteiten in de agrarische sector of uitgevoerd op een bedrijventerrein niet gelden voor met de activiteit voormalig functioneel verbonden geluid-, trilling- of geurgevoelige gebouwen of geluid- of geurgevoelige locaties.
Met dit artikel is geregeld dat deze (voormalige) functioneel verbonden gebouwen en locaties bij de beoordeling geluidbelasting, trillingbelasting of geurbelasting als onderdeel van de milieubelastende activiteit worden beschouwd. Hiermee wordt voorkomen dat een aanvraag vanwege bijvoorbeeld significante geureffecten door een activiteit op een (voormalig) functioneel verbonden woning niet verleend kan worden, terwijl deze woning in het omgevingsplan in het geheel geen bescherming tegen geurbelasting door die activiteit heeft.
In onderdeel a is de zinsnede ‘maar daar op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving geen deel van uitmaakt’ opgenomen, omdat in het Besluit activiteiten leefomgeving al is geregeld dat functioneel ondersteunende activiteiten als onderdeel van een activiteit worden beschouwd. Dat betekent dat een geluidgevoelig, trillinggevoelig of geurgevoelig gebouw of een geluidgevoelige of geurgevoelige locatie dat of die functioneel ondersteunend is aan de milieubelastende activiteit op grond van die regeling in het Besluit activiteiten leefomgeving niet beschermd worden tegen geluid, trilling en hinder.

Artikel 8.20 (beoordelingsregels milieubelastende activiteiten geur) [artikelen 5.18 en 5.26 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat voor de beoordeling van geurhinder, veroorzaakt door andere milieubelastende activiteiten dan veehouderijen, wordt aangesloten bij de NTA9065. Hiermee wordt de regeling, zoals deze was opgenomen in artikel 1.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer gecontinueerd. In het huidige systeem moet dit document worden betrokken bij de beoordeling van vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Via een schakelbepaling is dit artikel van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van dat besluit.

Artikel 8.21 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit ammoniak en veehouderij) [artikelen 5.18, 5.19, tweede lid, en 5.26, eerste lid, van de Omgevingswet]

Op basis van dit artikel hoeven de gevolgen van de emissie van ammoniak op hiervoor voor verzuring gevoelige gebieden alleen te worden beoordeeld bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een veehouderij, als de provincie hiervoor regels heeft gesteld in de omgevingsverordening. Dit artikel bevat ten opzichte van artikel 8.9 en 8.11 een bijzondere regeling voor veehouderijen.

De regels in de omgevingsverordening bestaan uit beoordelingsregels waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit. De provincie kan, ook kiezen voor direct werkende regels of instructieregels voor het omgevingsplan. In die gevallen hoeft een aanvraag voor een milieubelastende activiteit ook niet te worden beoordeeld op de gevolgen van de emissie van ammoniak. Hiervoor gelden dan namelijk direct werkende regels of het instrument van een afwijkvergunning.

Voorheen was het beoordelen van de gevolgen van de ammoniakemissie vanuit dierenverblijven geregeld in de Wet ammoniak en veehouderij. De Wet ammoniak en veehouderij regelde dat een beoordeling van de gevolgen van de emissie van ammoniak niet nodig was als een veehouderij op meer dan 250 meter van een zeer kwetsbaar gebied was gelegen. De Wet ammoniak en veehouderij is ingetrokken en het beschermen van gebieden is gedecentraliseerd naar de provincies. Voor een algemene beschouwing over dit onderwerp wordt verwezen naar paragraaf 11.6.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 8.22 (beoordelingsregel milieubelastende activiteit gevolgen voor watersystemen) [artikel 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

Milieubelastende activiteiten kunnen verschillende gevolgen voor het watersysteem hebben. Zo kan een lozing van afvalwater vanuit een milieubelastende activiteit op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater (veelal een vuilwaterriool of een hemelwaterstelsel) uiteindelijk nadelige gevolgen hebben voor de chemische of ecologische kwaliteit van watersystemen. Bij lozingen op de bodem kunnen de geloosde stoffen naar het grondwater doorsijpelen en kan wateroverlast optreden. Bij lozingen in vuilwaterriolen en hemelwaterstelsels komt het water uiteindelijk vaak in het oppervlaktewater terecht, waar het tot zowel kwaliteits- als kwantiteitseffecten kan leiden. Bij toepassing van bodemenergie kan onttrekking of inbreng van warmte zowel bij open als gesloten systemen gevolgen voor het grondwater hebben. Het aanbrengen van omvangrijke verhardingen of het brengen van grote hoeveelheden water in de bodem kan gevolgen hebben voor de grondwaterstand.
Voor zover het milieuverontreiniging betreft, worden de gevolgen voor het watersysteem al op grond van artikel 8.7 in de beoordeling betrokken. Dit artikel voorziet er aanvullend in dat andere gevolgen voor het watersysteem bij het beoordelen van de milieubelastende activiteit worden betrokken. Hierbij wordt vooral gedacht aan het beïnvloeden van de grondwaterstand of het oppervlaktewaterpeil, wat gevolgen kan hebben voor de doelstellingen voor de kwantitatieve toestand van het grondwatersysteem, de ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen of voor de maatschappelijke functie drinkwaterwinning. Dergelijke gevolgen voor het watersysteem kunnen binnen het oogmerk van de beoordeling van de milieubelastende activiteit vallen, namelijk voor zover ze ook als gevolgen voor de veiligheid, gezondheid of het milieu zijn te karakteriseren. In dat geval moeten ze ook worden betrokken bij de beoordeling.
Het artikel borgt daarnaast dat rekening wordt gehouden met het beleid dat is vastgelegd in waterprogramma's bij het beoordelen van de aanvraag om een omgevingsvergunning die gevolgen heeft voor het watersysteem. Dit draagt bij aan een goede implementatie van de kaderrichtlijn water.
Het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit is verantwoordelijk voor de beoordeling. Als er sprake is van een indirecte lozing adviseert de waterbeheerder op grond van artikel 3.24 van het Omgevingsbesluit het bevoegd gezag bij het beoordelen van de vergunningaanvraag, en ondersteunt daarmee het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit vanuit de specifieke kennis van het watersysteem.
De inperking 'voor zover het betreft het beschermen van het milieu' is van belang bij het beoordelen

van een aanvraag. Gevolgen van een activiteit voor het watersysteem die buiten het milieuoogmerk vallen, worden niet meegewogen. Een voorbeeld is een activiteit die beperkingen veroorzaakt voor maatschappelijke functies van het watersysteem zoals de scheepvaart of recreatie, of een beperking voor de waterveiligheid. Dergelijke beperkingen worden wel meegewogen bij het beoordelen van een wateractiviteit.

Artikel 8.23 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit indirecte lozing) [artikel 5.18, eerste lid, en 5.26 van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt dat bij de beoordeling van de aanvraag ook de doelmatige werking van een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater en het zuiveringtechnisch werk een rol speelt. Als afvalwater geloosd mag worden in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, moet worden beoordeeld of de lozing verenigbaar is met het belang van het beschermen van de doelmatige werking van die voorziening en, indien sprake is van lozing in een vuilwaterriool, van het zuiveringtechnisch werk, waarop vanuit die voorziening afvalwater wordt gebracht.

Deze beoordelingsregel is voor de beoordeling van indirecte lozingen een aanvulling op de algemene beoordelingsregels uit artikel 8.9, waaronder:
– het treffen van alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging, het toepassen van de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken en het beoordelen of er bij de uiteindelijke lozing geen sprake is van significante milieuverontreiniging (artikel 8.9, eerste lid, onder c, d en e), en
– het beoordelen of er sprake is van doelmatig beheer van afvalwater, rekening houdend met artikel 10.29a van de Wet milieubeheer (artikel 8.9, tweede lid). Hierbij wordt beoordeeld of lozen van afvalwater mag plaatsvinden, of door preventie of hergebruik geheel of gedeeltelijk kan worden voorkomen. Als lozen wordt toegestaan, volgt uit deze beoordeling ook de lozingsroute.

De regeling in dit artikel is wat betreft de bescherming van de doelmatige werking van het zuiveringtechnisch werk ontleend aan artikel 5.7, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht. In het Besluit omgevingsrecht ging het echter om voorschriften; in dit artikel betreft het een beoordelingsregel, die gaat over het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning zelf. Artikel 5.34 van de wet biedt vervolgens de grondslag om voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden, die nodig zijn met het oog op die beoordelingsregel. Er wordt dus niet meer voorgeschreven dat voorschriften aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden. Het bevoegd gezag moet dit zelf nagaan aan de hand van de toepassing van deze beoordelingsregel en andere toepasselijke beoordelingsregels, bij de beoordeling van de aanvraag voor een milieubelastende activiteit.

Artikel 8.24 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit geologische opslag kooldioxide) [artikelen 5.18 en 5.26 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat als de aanvraag betrekking heeft op een stookinstallatie met een nominaal elektrisch vermogen van 300 MW of meer, wordt beoordeeld of het afvangen en comprimeren van kooldioxide en het transporteren daarvan naar een geschikte opslaglocatie in technisch en economisch opzicht haalbaar is. Als de uitkomst van deze beoordeling positief is, wordt daarvoor op grond van artikel 8.37 een voorschrift aan de omgevingsvergunning verbonden.

De onderzoeksverplichting in dit artikel ziet op de vraag of een grote stookinstallatie met een nominaal elektrisch vermogen van 300 MW of meer ‘capture ready’ is: onderzocht moet worden of het technisch en economisch haalbaar is om de vrijkomende kooldioxide af te vangen en te transporteren naar en te bergen in een daartoe geschikte opslaglocatie (Carbon Capture and Storage, CCS).

Deze regeling was voorheen opgenomen in artikel 5.4a, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (dat weer een voortzetting was van artikel 29a (en 10d) van het Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer A (Bees A)), ter implementatie van artikel 36, eerste lid van de richtlijn industriële emissies. Dat laatste artikel was de voorzetting van artikel 9bis van de richtlijn grote stookinstallaties (Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties (PbEU L 309)) dat door artikel 33 van de richtlijn geologische opslag van kooldioxide (Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2009, L 140)) aan die richtlijn industriële emissies werd toegevoegd. De richtlijn geologische opslag kooldioxide is voor het overgrote deel geïmplementeerd in de mijnbouwwetgeving.

De richtlijn industriële emissies verplicht niet tot afvang en opslag van kooldioxide, maar wel dat de

mogelijkheid wordt opengehouden. Bij nieuwe installaties dient rekening te worden gehouden met de mogelijkheid om CCS toe te gaan passen. De daarvoor benodigde ruimte moet worden vrijgehouden, zodat bij een eventuele toekomstige verplichting tot CCS implementatie van deze nieuwe techniek mogelijk is. Deze verplichting wordt op grond van artikel 8.37 in de vorm van een voorschrift aan de vergunning verbonden.

Opgemerkt wordt dat de verplichting uit het tweede lid van artikel 36 van de richtlijn industriële emissies om bij deze beoordeling aandacht te besteden aan de bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens, is geïmplementeerd in artikel 8.9 en het begrip 'milieuverontreiniging' in bijlage I.

Artikel 8.25 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit afvalverbrandingsinstallaties of afvalmeeverbrandingsinstallaties) [artikelen 5.18, eerste lid en 5.26 van de Omgevingswet]

De richtlijn industriële emissies schrijft in het vijfde lid, eerste alinea, van artikel 46 voor dat ontwerp en exploitatie van afvalverbrandings- en afvalmeeverbrandingsinstallaties zo plaatsvindt dat het ongeoorloofd en accidenteel vrijkomen van verontreinigende stoffen in bodem, oppervlaktewater en grondwater wordt voorkomen.
De verplichting in de exploitatiefase is opgenomen in artikel 4.68, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving. De verplichting om te beoordelen of het ontwerp aan de gestelde eisen voldoet, is in dit artikel opgenomen. Deze verplichting leent zich niet goed om ook als algemene regel in het Besluit activiteiten leefomgeving te worden geformuleerd, omdat de beoordeling niet ten tijde van de exploitatie maar vooraf dient plaats te vinden, bij de beoordeling van de omgevingsvergunning.

§ 8.5.2 Voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

§ 8.5.2.1 Algemene voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

Artikel 8.26 (voorschriften over emissiegrenswaarden) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid is ontleend aan artikel 14, eerste lid, onder a, van de richtlijn industriële emissies. Het verplicht tot het verbinden van voorschriften met emissiegrenswaarden aan de omgevingsvergunning – een vorm van doelvoorschriften. Het gaat hier om emissiegrenswaarden voor de stoffen, genoemd in bijlage II bij de richtlijn industriële emissies en andere stoffen die milieuverontreiniging kunnen veroorzaken, hetzij direct, hetzij door overdracht tussen milieucompartimenten. De milieucompartimenten bodem, water en lucht, waarover het eerste lid, van artikel 14 richtlijn industriële emissies spreekt, zijn in het eerste lid van artikel 8.26 specifiek benoemd, in overeenstemming met de definitie van 'emissie' in de bijlage, onderdeel A, bij de wet.

Dit lid vormt een beleidsneutrale voorzetting van de regeling in artikel 5.5, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht. Met het gebruik van de termen 'verontreiniging' en 'significante' in dit lid ten opzichte van de terminologie 'nadelige gevolgen voor het milieu' en 'aanmerkelijke' in het Besluit omgevingsrecht, is geen wijziging beoogd en nauwer aangesloten bij de terminologie van de richtlijn industriële emissies.

Tweede, derde en vierde lid

Het uitgangspunt dat aan de regeling in het tweede, derde en vierde lid ten grondslag ligt, is datemissies niet worden verdund om zo verspreiding tegen te gaan. Het tweede lid geeft randvoorwaarden voor de vaststelling van emissiegrenswaarden: bepalend is het punt waarop de emissies de bron verlaten. Het derde lid regelt dat als om procesredenen wel wordt verdund, daarvoor wordt gecorrigeerd bij het vaststellen van emissiegrenswaarden. Het vierde lid regelt ten slotte dat bij indirecte lozingen wel rekening mag worden gehouden met de zuivering door het zuiveringtechnisch werk.

Deze leden vormen de implementatie van artikel 15, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies en zijn een beleidsneutrale voortzetting van de regeling in artikel 5.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht.

Artikel 8.27 (met beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Het eerste lid implementeert de regeling in artikel 15, derde lid, aanhef en onder a, van de richtlijn industriële emissies. Gewaarborgd moet zijn dat de emissiegrenswaarden onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus. Als er in de BBT-conclusies een bandbreedte is opgenomen, dan kan die hele bandbreedte (dat wil zeggen de boven en onderkant) een rol spelen bij de vaststelling van emissiegrenswaarden. Daarnaast mogen de emissiegrenswaarden niet hoger zijn dan de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus en worden uitgedrukt op een wijze die correspondeert met de wijze waarop de geassocieerde emissieniveaus zijn uitgedrukt. Artikel 5.5, zesde lid, van het Besluit omgevingsrecht en 9.4, eerste lid, van de Regeling omgevingsrecht bevatten een overeenkomstige regeling.

Tweede lid

Het tweede lid staat toe dat de emissiegrenswaarden hoger zijn of op een andere wijze worden uitgedrukt, dan aangegeven in het eerste lid, wat artikel 15, derde lid, onder b, van de richtlijn industriële emissies toelaat en voorheen was geregeld in artikel 9.4, tweede lid, aanhef, van de Regeling omgevingsrecht. Als het bevoegd gezag van deze mogelijkheid gebruik maakt, eist artikel 15, derde lid, laatste alinea, van de richtlijn industriële emissies dat deze emissiegrenswaarde wordt gemonitord. Deze plicht is neergelegd in artikel 8.33, derde lid.

Derde lid

Deze bepaling geeft aan wat geassocieerde emissieniveaus inhouden en is ontleend aan artikel 3, onder 13, van de richtlijn industriële emissies. Voorheen bevatte artikel 5.5, achtste lid, van het Besluit omgevingsrecht deze definitie.

Vierde lid

Voor de gevallen dat voorschriften aan een omgevingsvergunning worden verbonden die zijn gebaseerd op een best beschikbare techniek, die niet in een BBT-conclusie is beschreven, is de regeling uit het eerste en tweede lid en artikel 8.26 van overeenkomstige toepassing. Eveneens moet in die gevallen rekening gehouden worden met artikel 8.10, waarin is geregeld op welke wijze de beste beschikbare technieken moeten worden bepaald. Dit vormt de implementatie van artikel 14, vijfde lid, aanhef en onder b van de richtlijn industriële emissies. Dit lid is de voortzetting van artikel 9.3, derde lid, van de Regeling omgevingsrecht.

Vijfde lid

Deze bepaling geeft een regeling voor die gevallen waarin de BBT-conclusies geen met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus bevatten. In die gevallen moet een beschermingsniveau worden gegarandeerd, gelijkwaardig aan dat van de beste beschikbare technieken, beschreven in die BBT-conclusies. Deze regeling is ontleend aan artikel 14, vijfde lid, laatste alinea, van de richtlijn industriële emissies en is de voortzetting van artikel 9.3, tweede lid, van de Regeling omgevingsrecht.

Artikel 8.28 (voorschriften over minder strenge emissiegrenswaarden) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Hoofdregel is dat de BBT-conclusies en informatiedocumenten het referentiepunt zijn bij vergunningverlening. Het bevoegd gezag kan echter minder strenge emissiegrenswaarden vaststellen dan die uit toepassing van artikel 8.27 zouden voortvloeien. Dit kan zich voordoen in gevallen waarin, gelet op de geografische ligging, lokale milieuomstandigheden of technische kenmerken, toepassing van de BBT-conclusies tot buitensporig hoge kosten in verhouding tot de milieuvoordelen zou leiden. De richtlijn industriële emissies bevat deze uitzondering in artikel 15, vierde lid, eerste alinea. Maar van deze mogelijkheid kan geen gebruik worden gemaakt als juist strengere emissiegrenswaarden moeten worden gesteld, volgens artikel 8.30, derde lid, van dit besluit. Deze laatste beperking is eveneens opgenomen in artikel 15, vierde lid, eerste alinea, van de richtlijn industriële emissies door de verwijzing naar artikel 18 van die richtlijn. Voor het overige wordt verwezen naar paragraaf 11.6.1.3

van het algemeen deel van deze toelichting. Deze regeling is de voortzetting van artikel 5.5, zevende lid, van het Besluit omgevingsrecht.

Tweede lid

Bij de beoordeling of sprake is van buitensporig hoge kosten in verhouding tot de milieuvoordelen, kunnen verschillende methoden worden gebruikt. Dit lid regelt dat deze beoordeling kan plaatsvinden door de kosteneffectiviteit te bepalen. In bijlage XIX is deze methodiek uitgewerkt. Deze regeling was voorheen te vinden in artikel 2.7 van het Activiteitenbesluit milieubeheer in samenhang met bijlage 2 bij dat besluit. Het bepalen van de kosteneffectiviteit vindt plaats binnen een bandbreedte. Onder die bandbreedte wordt een maatregel in beginsel kosteneffectief verondersteld; daarboven als niet-kosteneffectief. Binnen die bandbreedte zal in het individuele geval moeten worden bepaald of een maatregel kosteneffectief is. Meer informatie en voorbeelden over kosteneffectiviteit zijn vermeld in het Informatiedocument Industriële Emissies (www.infomil.nl) en het Reference Document Economics and Cross-media Effects (http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/).

Artikel 8.29 (voorschriften over specifieke onderwerpen) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit artikel bevat de verplichte voorschriften die aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden. De onderwerpen zijn ontleend aan artikel 14, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies, voor zover in dat lid is bepaald dat die voorschriften 'ten minste' moeten worden opgenomen. Zoals is opgemerkt in paragraaf 11.6.3 van het algemeen deel van deze toelichting, zijn deze bepalingen in vergelijking met onder andere het Besluit omgevingsrecht samengevoegd, opnieuw gerangschikt en vereenvoudigd, waarbij nauwer is aangesloten bij de tekst van de richtlijn industriële emissies.

Eerste lid, onder a

Onderdeel a is ontleend aan de onderdelen b (eerste zinsnede) en e van artikel 14, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies. Artikel 5.7, eerste lid, onder b, van het Besluit omgevingsrecht bevatte een soortgelijke regeling.

Eerste lid, onder b

Dit onderdeel is ontleend aan artikel 14, eerste lid, onder b (tweede zinsnede) en e, van de richtlijn industriële emissies. Een overeenkomstige regeling was te vinden in artikel 5.7, eerste lid, onder c, van het Besluit omgevingsrecht.

Eerste lid, onder c

Deze regeling correspondeert met artikel 14, eerste lid, onder f, van de richtlijn industriële emissies en was voorheen geregeld in artikel 5.7, eerste lid, onder f, van het Besluit omgevingsrecht.

Eerste lid, onder d

Artikel 14, eerste lid, onder g, van de richtlijn industriële emissies regelt de plicht die is opgenomen in dit onderdeel. Artikel 5.7, eerste lid, onder e, van het Besluit omgevingsrecht bevatte een gelijkluidende regeling.

Eerste lid, onder e en tweede lid

In onderdeel e en in het tweede lid is artikel 14, eerste lid, onder h, van de richtlijn industriële emissies geïmplementeerd. De mogelijkheid om op grond van het genoemde onderdeel h te verwijzen naar 'elders omschreven toepasselijke eisen', houdt in dat in de omgevingsvergunning voor het beoordelen van de naleving van de emissiegrenswaarden volstaan kan worden met een verwijzing naar onderdelen uit het Besluit activiteiten leefomgeving, zonder dat de omgevingsvergunning zelf nog specifieke voorschriften over die onderwerpen bevat. Artikel 5.7, eerste lid, onder i, van het Besluit omgevingsrecht bevatte een soortgelijke regeling.

Artikel 8.30 (voorschriften over strengere voorwaarden beste beschikbare technieken) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Artikel 14, vierde lid, van de richtlijn industriële emissies maakt het mogelijk om voorschriften met strengere voorwaarden aan de omgevingsvergunning te verbinden, dan die haalbaar zouden zijn door gebruik te maken van de beste beschikbare technieken als beschreven in de BBT-conclusies.
Het bevoegd gezag moet ervoor moet zorgen dat 'ten minste' de beste beschikbare technieken worden toegepast. De invulling hiervan vindt zowel op rijksniveau als op lokaal en regionaal niveau plaats door aanwijzing van informatiedocumenten over beste beschikbare technieken of andere documenten die bij de vaststelling van de beste beschikbare technieken kunnen worden gebruikt. Hierin kunnen ook aanvullende of strengere eisen worden opgenomen. Zie ook paragraaf 11.6.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting over het onderscheid tussen BREFs en BBT-conclusies.

Tweede lid

Deze bepaling regelt dat wanneer het bevoegd gezag voorschriften met strengere voorwaarden aan de omgevingsvergunning wil verbinden, hierbij ook de criteria uit artikel 8.10, tweede lid, moeten worden toegepast. Dit zijn de criteria van bijlage III bij de richtlijn industriële emissies die moeten worden toegepast bij de vaststelling van de beste beschikbare technieken. Deze criteria houden ook in dat er rekening gehouden moet worden met nationale informatiedocumenten, opgenomen in bijlage XVIII. Het bevoegd gezag zal dus ook moeten motiveren hoe die strengere voorwaarden zich verhouden tot hetgeen daarin is bepaald.

Derde lid

In het derde lid is een plicht opgenomen om voorschriften met strengere voorwaarden aan de omgevingsvergunning te verbinden, met het oog op omgevingswaarden als bedoeld in artikel 2.15, eerste lid, onder a tot en met c, van de wet. Het gaat hier om Europese milieukwaliteitsnormen. Met de zinsnede 'onverminderd andere maatregelen' is beoogd aan te geven dat ook op een andere wijze dan het voorschrijven van strengere voorwaarde het behalen van de omgevingswaarden kan worden geborgd. Hierbij kan gedacht worden aan een programma. Het bevoegd gezag zal in zo'n geval de noodzaak tot het opnemen van strengere voorschriften moeten motiveren in het licht van het programma. Overigens laat dit natuurlijk onverlet dat specifieke beoordelingsregels tot directe toetsing aan omgevingswaarden kunnen dwingen, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit.
Dit lid is ontleend aan artikel 18 van de richtlijn industriële emissies.

Artikel 8.31 (voorschriften over technische maatregelen en gelijkwaardige parameters) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

De tekst van artikel 8.31, dat een voortzetting vormt van artikel 5.6 van het Besluit omgevingsrecht, bevat de implementatie van artikel 14, tweede lid, en deels artikel 15, tweede lid, van de richtlijn industriële emissies. Dit artikel gaat over het toepassen van gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen ter vervanging of aanvulling van emissiegrenswaarden. Als de parameters of technische maatregelen in de plaats komen van emissiegrenswaarden, geldt als de voorwaarde dat zij een gelijkwaardig niveau van milieubescherming garanderen. Deze regeling is relevant voor zowel ippc-installaties als andere vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en maakt hiertussen geen onderscheid.

Eerste lid

Van gelijkwaardige parameters wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt bij intern salderen of 'bubbelen'. In dat geval vraagt het bedrijf aan dat het gemiddelde van de emissiepunten, in plaats van ieder emissiepunt afzonderlijk, aan de emissiegrenswaarde voldoet. Het bevoegd gezag honoreert dat in de voorschriften, op voorwaarde dat het bedrijf een gelijkwaardig niveau van milieubescherming garandeert. Het bevoegd gezag zal daarvoor extra monitoringseisen in de voorschriften opnemen.

Salderen is een aantrekkelijke optie als – bijvoorbeeld bij het inwerkingtreden van nieuwe emissiegrenswaarden – een bedrijf voor hoge kosten komt te staan omdat een groot aantal installaties zou moeten worden aangepast of vervangen. Een voorbeeld is het voorzien van één grote gasturbine met een katalysator (SCR) op een boorplatform, waardoor de NO_x-emissies zo laag worden, dat emissieruimte ontstaat. Aanpassingen of vervanging van één of meer kleinere machines elders op dat platform of op de daaraan verbonden satellietplatforms kunnen hierdoor achterwege blijven, als op deze manier een gelijkwaardig niveau van milieubescherming wordt bereikt.

In de praktijk komt bubbelen voor bij intensieve veehouderijen, raffinaderijen en soms in de chemische industrie en bij energieproductie (stookinstallaties). Jurisprudentie over vergunningen voor intensieve veehouderij en raffinaderijen heeft inmiddels bevestigd dat de Europese regelgeving de mogelijkheid biedt om te salderen (bijvoorbeeld ABRvS 15 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF8966, ABRvS 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9493 en ABRvS, 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5270 en ECLI:NL:RVS:2012:BW5268).

Dit lid bevat verder de bepaling dat 'de parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen, (...) [zijn] gebaseerd op de beste beschikbare technieken, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven'. Deze zinsnede is ongewijzigd overgenomen uit artikel 15, tweede lid, van de richtlijn industriële emissies. De strekking is een verbod op het voorschrijven van specifieke leveranciers of merken van milieutechnologie, omdat dat de interne markt zou verstoren.

Anders dan onder het Besluit omgevingsrecht, is deze regeling van toepassing op alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten. Onder het Besluit omgevingsrecht was dit verbod beperkt tot ippc-installaties. Uitgangspunt van de beoordelingsregels is immers dat hierin geen onderscheid wordt gemaakt tussen ippc-installaties en andere milieubelastende activiteiten.

Tweede lid, onder a

Deze bepaling stelt de eis dat middelvoorschriften (technische maatregelen en gelijkwaardige parameters) niet mogen leiden tot een geringere bescherming van het milieu dan bij doelvoorschriften (emissiegrenswaarden, zie artikel 8.26 en 8.27). Dit onderdeel is gelijkluidend aan artikel 5.6, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht.

Tweede lid, onder b

Deze bepaling geeft een regeling voor verslaglegging en het bijhouden verzamelen of berekenen van gegevens. Dit is van belang om feitelijk vast te kunnen stellen of met de gelijkwaardige parameters een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt bereikt. Dit onderdeel is ontleend aan artikel 5.6, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht.

Derde lid

Dit lid bepaalt dat de gegevens, bedoeld in het tweede lid, jaarlijks ter beschikking worden gesteld aan het bevoegd gezag. Dit is een voortzetting van artikel 5.6 vierde lid, van het Besluit omgevingsrecht. Tevens wordt het verbod uit artikel 8.34 van overeenkomstige toepassing verklaard: gegevens die al moeten worden opgenomen in een PRTR-verslag mogen niet via artikel 8.33, eerste lid, aanhef en onder b alsnog worden gevraagd.

Artikel 8.32 (overige voorschriften) [artikelen 5.34, tweede lid, en 20.6 van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat facultatieve voorschriften. Deze voorschriften zijn opgenomen om te verduidelijken (en buiten twijfel te stellen) dat het bevoegd gezag over deze onderwerpen voorschriften aan de omgevingsvergunning kan verbinden.

Eerste lid

Dit lid is ontleend aan artikel 5.7, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht (dat op zijn beurt weer ontleend was aan artikel 8.12b en 8.13 van de Wet milieubeheer).

Eerste lid, onder a

Onderdeel a beoogt te verduidelijken dat naast voorschriften in de omgevingsvergunning die het bedrijf verplichten tot het bijhouden, verzamelen of berekenen van gegevens over de uitvoering en het naleven van (andere) voorschriften (zie artikel 8.29 en 8.31 van dit besluit), het bedrijf ook kan worden verplicht om bepaalde milieugevolgen in kaart te brengen die niet of nog niet (volledig) zijn gereguleerd in de omgevingsvergunning. Dit onderdeel is ontleend aan artikel 5.7, tweede lid, onder a, van het Besluit omgevingsrecht.

Eerste lid, onder b

In dit onderdeel staat onderzoek naar mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu centraal. Dit kan zinvol zijn om voorwaarden te scheppen voor meer structurele oplossingen dan op

het moment van vergunningverlening bekend of mogelijk zijn. Bij het voorschrijven van dergelijk onderzoek zal het bevoegd gezag zich er wel van moeten vergewissen dat dit onderzoek al niet eerder is uitgevoerd, om zo onnodige herhaling te voorkomen, of dat dit onderzoek beter op brancheniveau kan worden uitgevoerd. Dit onderdeel is ontleend aan artikel 5.7, tweede lid, onder b, van het Besluit omgevingsrecht.

Eerste lid, onder c

Aan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kan op grond van dit onderdeel de plicht worden verbonden om bepaalde bijgehouden, verzamelde of berekende gegevens en onderzoeken te registreren, bewaren, of aan het bevoegd gezag te melden of ter beschikking te stellen. Dit onderdeel is ontleend aan artikel 5.7, tweede lid, onder c, van het Besluit omgevingsrecht.

Eerste lid, onder d

Onderdeel d stelt buiten twijfel dat voorschriften over vakbekwaamheid aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden. Dit onderdeel is ontleend aan artikel 5.7, tweede lid, onder d, van het Besluit omgevingsrecht.

Eerste lid, onder e

Aan de omgevingsvergunning kunnen ook voorschriften worden verbonden die inhouden dat door de vergunninghouder schriftelijke aanwijzingen worden gegeven, om naleving van de voorschriften die aan de omgevingsvergunning zijn verbonden of de regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving te bevorderen. Dit geeft duidelijkheid in gevallen waarin derden werkzaamheden in verband met de activiteit verrichten. Dit onderdeel is ontleend aan artikel 5.7, tweede lid, onder e, van het Besluit omgevingsrecht.

Eerste lid, onder f

Onderdeel f maakt het ten slotte mogelijk voorschriften over een milieuzorgsysteem aan de omgevingsvergunning te verbinden. Dit onderdeel is samen met het tweede lid, een voortzetting van de regeling uit artikel 2.14, eerste lid, onder a, onder 6°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Zie ook paragraaf 11.6.1.7 van het algemeen deel van deze toelichting.

Tweede lid

Deze bepaling geeft aan wat een milieuzorgsysteem inhoudt en is ontleend aan artikel 2.14, eerste lid, onder a, onder 6°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Voor wat de bewoordingen betreft is nauw aangesloten bij de formulering in de BAT Reference Documents (BREF's). Zie uitgebreider over BREF's paragraaf 11.6.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 8.33 (voorschriften over monitoring) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling gaat over het verbinden van voorschriften over monitoring aan de omgevingsvergunning. Het monitoren of aan de voorschriften van een vergunning wordt voldaan is gangbare praktijk. Voor ippc-installaties was dit al expliciet vereist op grond van artikel 5.5, vierde lid, van het Besluit omgevingsrecht. Voor andere bedrijven volgde dit veelal uit pseudoregelgeving of algemene regels. In dit artikel is nu bepaald dat aan omgevingsvergunningen voor alle vergunningplichtige milieubelastende activiteiten voorschriften over monitoring worden verbonden. De bepaling biedt daarbij flexibiliteit, zodat de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden in verhouding staan tot de aard van de activiteit en de gevolgen van die activiteit voor de fysieke leefomgeving. Het is altijd mogelijk om in plaats van monitoring op een andere geschikte wijze, die past bij die specifieke milieubelastende activiteit, inzicht in te geven of aan de voorschriften wordt voldaan.

Eerste lid, onder a

Dit onderdeel is ontleend aan artikel 14, eerste lid, onder c, onder i, van de richtlijn industriële emissies. Het regelt dat voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden, om te kunnen bepalen of aan de in de voorgaande artikelen (8.26 tot en met 8.32) geregelde voorschriften wordt voldaan, hetzij door monitoring, hetzij op een andere geschikte wijze. Artikel 5.5, vierde lid, aanhef, onder a, aanhef en onder 1, van het Besluit omgevingsrecht bevatte een soortgelijke bepaling.

Eerste lid, onder b

Deze regeling betreft het ter beschikking stellen door bijvoorbeeld het melden van of inzage geven in

de gegevens, verkregen via monitoring of op een andere geschikte wijze. Het betreft dus geen plicht tot jaarlijkse monitoring; de frequentie van de monitoring is ter beoordeling van het bevoegd gezag. Deze regeling is gebaseerd op artikel 14, eerste lid, onder d, onder van de richtlijn industriële emissies en was voorheen geregeld in artikel 5.5, vierde lid, onder b, van het Besluit omgevingsrecht.

Tweede lid

Deze bepaling regelt dat de vaststelling van de voorschriften over monitoringseisen (of het op een andere geschikte wijze verkrijgen van die informatie) gebaseerd wordt op de relevante BBT-conclusies of informatiedocumenten. Deze regeling is gebaseerd op artikel 16, eerste lid van de richtlijn industriële emissies. Dit is een voortzetting van artikel 5.5, vierde lid, aanhef, onder a, aanhef en onder 2 van het Besluit omgevingsrecht.

Derde lid

Wanneer emissiegrenswaarden worden bepaald die voor wat betreft de waarden, perioden en referentieomstandigheden afwijken van de emissiegrenswaarden die corresponderen met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus, moeten de in dit lid opgenomen voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden. Het gaat er dan om dat er een vergelijking plaatsvindt tussen de resultaten van de monitoring en de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus, om zo na te kunnen gaan of die 'afwijkende' emissiegrenswaarden eenzelfde niveau van bescherming bieden. Artikel 9.4, tweede lid, onder a en b, van de Regeling omgevingsrecht bevatte een overeenkomstige regeling, ontleend aan artikel 14, eerste lid, onder c, onder ii en onder d, onder ii en artikel 15, derde lid, laatste alinea, van de richtlijn industriële emissies.

Artikel 8.34 (voorschriften in verband met het PRTR-verslag) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

De plicht om een PRTR-verslag in te dienen volgt uit artikel 5.10 van het Besluit activiteiten leefomgeving en is in afdeling 5.3.1 van dat besluit verder geregeld. Dit lid bepaalt dat bij een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit hierover geen voorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden. In de navolgende leden worden daarop twee uitzonderingen geformuleerd.

Tweede lid

Dit lid biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om aan de omgevingsvergunning een voorschrift te verbinden dat inhoudt dat de exploitant bepaalde gegevens op een lager aggregatieniveau verstrekt dan volgens het elektronisch formulier voor het PRTR-verslag is vereist. Een nadere uitsplitsing van de informatie kan nodig zijn om de kwaliteit van het integrale PRTR-verslag goed te kunnen beoordelen. Tot deze beoordeling is het bevoegd gezag op grond van artikel 9, tweede lid, van de PRTR-verordening verplicht.

Derde lid

Het bevoegd gezag kan bij vergunningvoorschrift bepalen dat over de lokale thema's geur of geluid via het integrale PRTR-verslag gerapporteerd dient te worden. De gegevens kunnen door het bevoegd gezag worden gebruikt voor de monitoring van incidenten op het gebied van geur en geluid en voor lokale beleidsformulering op deze aspecten.

Artikel 8.35 (afwijkende geldingsduur voorschriften, innovatie) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Het vijfde lid van artikel 15 van de richtlijn industriële emissies biedt de mogelijkheid om voor een periode van negen maanden 'technieken in opkomst' in de praktijk te testen. Voor deze periode kan worden afgeweken van de in de voorschriften opgenomen emissiegrenswaarden of technische maatregelen. Deze regeling is gericht op een steeds verdergaande verbetering van de milieuprestaties en het terugdringen van emissies. Vooraf is van een nieuwe techniek niet bekend of zij in de praktijk (op de voorgenomen schaal) ook daadwerkelijk werkt en de beoogde verbetering oplevert. Dit artikel is opgenomen om het mogelijk te maken de techniek bij te stellen en bij te regelen. Als in dat proces een (tijdelijke) overschrijding van de emissiegrenswaarden optreedt, levert dat niet meteen een overtreding op. Deze dreiging zou immers innovatie in de weg staan. Na de periode van negen maanden kan dan alsnog worden beslist om de techniek te beëindigen (bij blijvend tegenvallende resultaten) of te continueren (na wijziging van de omgevingsvergunning). Deze regeling is een

voortzetting van artikel 5.9 van het Besluit omgevingsrecht.

§ 8.5.2.2 Specifieke voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit, met uitzondering van geluid, bodembescherming stortplaatsen en winningsafvalvoorzieningen

Artikel 8.36 (voorschriften afvalverbrandingsinstallatie of afvalmeeverbrandingsinstallatie) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Afvalwater kan – afhankelijk van de lozingsroute – op een oppervlaktewaterlichaam of het riool worden geloosd. Voor zover het laatste aan de orde is, is sprake van een milieubelastende activiteit. De richtlijn industriële emissies schrijft in artikel 45 voor dat (onder andere) voorschriften over temperatuur en debiet van het geloosde afvalwater moeten worden opgenomen. Omdat deze beide parameters afhankelijk zijn van de specifieke ontvangstcapaciteit van het oppervlaktewaterlichaam of riool, is ervoor gekozen deze verplichting in de vorm van een beoordelingsregel voor een voorschrift in dit artikel op te nemen. De overige (algemene) verplichtingen van artikel 45 van de richtlijn industriële emissies zijn opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 8.37 (voorschriften over geologische opslag van koolstofdioxide) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel vormt het vervolg op artikel 8.24. Als uit de in dat artikel geregelde beoordeling blijkt dat het afvangen en comprimeren van kooldioxide en het transporteren daarvan naar een geschikte opslaglocatie in technisch en economisch opzicht haalbaar is, wordt daarvoor op grond van dit artikel een voorschrift aan de omgevingsvergunning verbonden. Deze regeling was voorheen opgenomen in artikel 5.4a, tweede lid van het Besluit omgevingsrecht ter implementatie van artikel 36, tweede lid, van de richtlijn industriële emissies. Zie ook de toelichting bij artikel 8.24 van dit besluit.

Artikel 8.38 (voorschriften over domino-effecten Seveso-inrichting) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel vormt het vervolg op artikel 8.12, zesde lid, onder b. Als uit de in dat artikelonderdeel geregelde beoordeling blijkt dat het risico op een zwaar ongeval of de gevolgen daarvan groter kunnen zijn door de ligging van die inrichting ten opzichte van een andere Seveso-inrichting, wordt die inrichting in een vergunningvoorschrift aangewezen als een inrichting, als bedeld in artikel 9, eerste lid van de Seveso-richtlijn, in de praktijk vaak 'domino-inrichting' genoemd. Deze aanwijzing heeft tot gevolg dat de verplichtingen uit artikel 4.13 van het Besluit activiteiten leefomgeving gaan gelden. Deze regeling is ontleend aan artikel 9 van de Seveso-richtlijn en was voorheen geregeld in artikel 8 van het Besluit risico's zware ongevallen 2015.

Artikel 8.39 (voorschriften over nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel is ontleend aan artikel 5.8 van het Besluit omgevingsrecht, dat weer was ontleend aan artikel 8.14 van de Wet milieubeheer. De achtergrond van het artikel is het kunnen volgen van afvalstromen. Hiermee wordt artikel 35, tweede lid van de kaderrichtlijn afvalstoffen geïmplementeerd. Daarvoor worden verplicht voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden.

De op grond van de voorschriften te registreren gegevens hebben niet alleen betrekking op de aangewezen afvalstoffen die worden verwijderd, maar ook op (hulp)stoffen die bij de verwijdering worden gebruikt en de op aard en hoeveelheid van de uit het verwijderingsproces vrijkomende producten en afvalstoffen. De plicht om geregistreerde gegevens ten minste vijf jaar te bewaren sluit aan bij de belastingwetgeving.

Ten overvloede wordt opgemerkt dat in het belang van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen ook nog andere voorschriften aan een omgevingsvergunning kunnen worden verbonden, op gerond van artikel 5.34 van de wet.

§ 8.5.2.3 Specifieke voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit – geluid

Artikel 8.40 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid – stemgeluid en hulpverlening) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

In onderdeel a is bepaald dat in een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit geen waarden opgenomen mogen worden voor menselijk stemgeluid. Ter regulering van menselijk stemgeluid kunnen wel andere regels worden gesteld, bijvoorbeeld tijdvakken waarin bepaalde

activiteiten mogen plaatsvinden of afstanden tussen bepaalde deelactiviteiten en geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties.

In onderdeel b is bepaald dat geen regels gesteld mogen worden over de inzet van motorvoertuigen of helikopters voor spoedeisende medische hulpverlening. Dit soort activiteiten kan structureel aan de orde zijn als een ziekenhuis een milieubelastende activiteit is.

In de artikelen 5.68 en 5.69 staan instructieregels vergelijkbaar zijn met dit artikel. De artikelen 5.68 en 5.69 voorkomen echter niet dat via een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit toch waarden gesteld worden aan menselijk stemgeluid of regels aan hulpverlening. Om te voorkomen dat via het vergunningspoor toch waarden worden gesteld aan stemgeluid of regels over geluid van hulpverlening, is in dit artikel een equivalent van de artikelen 5.68 en 5.69 opgenomen. Artikel 5.69 noemt ook ongevallenbestrijding, brandbestrijding, gladheidbestrijding en het vrijmaken van de weg na een ongeval als activiteiten waarover geen regels gesteld mogen worden. Deze activiteiten worden hier niet genoemd omdat het zou impliceren dat het geluid van de bestrijding van ongewone voorvallen bij een milieubelastende activiteit normaliter wel aan voorschriften onderhevig zou moeten zijn, terwijl dat niet het geval is.

Artikel 8.41 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid – windturbines en windparken) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is bepaald dat alleen in het geval van cumulatie of als dat gelet op de bijzondere aard van het gebied aangewezen is, voor het geluid door de exploitatie van windturbines en windparken strengere waarden opgelegd kunnen worden dan 47 dB L_{den} en 41 dB. Het gaat hier om vergunningplichtige windparken als bedoeld in artikel 3.12 van het Besluit activiteiten leefomgeving, maar ook om losse windturbines die een andere vergunningplichtige milieubelastende activiteit functioneel ondersteunen.

In artikel 5.70 staat een instructieregel die vergelijkbaar is met dit artikel. Dit artikel voorkomt echter niet dat via een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit toch in andere gevallen dan vanwege cumulatie met het geluid van een andere windturbine of een andere combinatie van windturbines of vanwege de bijzondere aard van het gebied lagere (strengere) waarden worden gesteld voor windturbines of windparken. Dit is vanwege de doelstellingen voor duurzame energie onwenselijk.

Artikel 5.70 brengt niet met zich dat wanneer via een omgevingsvergunning voor het exploiteren van een windturbine of windmolenpark een lagere waarde wordt opgelegd dan 47 dB L_{den} en 41 dB, er een vergunning voor de afwijkactiviteit nodig is. Dat komt omdat in het omgevingsplan een maximaal toegelaten waarde opgenomen wordt. Een exploitant mag altijd minder uitstoten. Zonder artikel 8.30d zouden de doelstellingen voor duurzame energie dan ook onvoldoende geborgd zijn. Daarom is in dit artikel een equivalent van artikel 5.70 opgenomen.

Dit artikel heeft overigens alleen betrekking op het reguleren via voorschriften van de immissie van de activiteit op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Het bevoegd gezag beoordeelt de activiteit wel, bijvoorbeeld op de toepassing van de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken en van alle passende preventieve maatregelen.

Artikel 8.42 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid – militaire schietbanen) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is bepaald voor het exploiteren van militaire schietbanen geen voorschriften verbonden mogen worden die inhouden dat het geluid door die activiteit op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties lager moet zijn dan 50 $B_{s,dan}$.

In artikel 5.72 staat een instructieregel die vergelijkbaar is met dit artikel. Artikel 5.72, tweede lid, onder a, voorkomt echter niet dat via een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit of een maatwerkvoorschrift toch lagere waarden worden gesteld voor het exploiteren van militaire schietbanen. Dat komt omdat in het omgevingsplan een maximaal toegelaten waarde opgenomen wordt. Een exploitant mag altijd minder uitstoten. Om te voorkomen dat voor militaire schietbanen lagere (strengere) waarden worden vastgesteld, is in dit artikel een equivalent van artikel 5.72, tweede lid, onder a, opgenomen.

Dit artikel heeft overigens alleen betrekking op het reguleren via voorschriften van de immissie van de activiteit op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Het bevoegd gezag beoordeelt de activiteit wel, bijvoorbeeld op de toepassing van de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken en van alle passende preventieve maatregelen.

Artikel 8.43 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid – militaire terreinen) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is bepaald dat voor milieubelastende activiteit bij of op een militair terrein of een terrein met een militair object als bedoeld in artikel 5.146, eerste lid, geen voorschriften opgenomen mogen worden over het geluid door deze activiteit op geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties die inhouden dat dat geluid lager zijn moet zijn dan de standaardwaarden. Strengere waarden of andersoortige regels die tot strengere waarden leiden zijn dus niet toegestaan.

In de artikelen 5.66, vierde lid, en 5.68, eerste lid, onder a, staan instructieregels die vergelijkbaar zijn met dit artikel. Deze artikelen voorkomen echter niet dat via een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit (of een maatwerkvoorschrift als het een niet-vergunningplichtige activiteit betreft) toch strengere waarden of andere voorschriften gesteld worden aan de immissie van geluid door deze activiteiten op de geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Om dit te voorkomen is in dit artikel een equivalent van die bepalingen opgenomen.

Dit artikel heeft overigens alleen betrekking op het reguleren via voorschriften van de immissie van de activiteit op geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties. Het bevoegd gezag beoordeelt de activiteit wel, bijvoorbeeld op de toepassing van de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken en van alle passende preventieve maatregelen.

Artikel 8.44 (voorschriften milieubelastende activiteit geluid – spoorwegemplacementen) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Het voornemen bestaat om dit artikel in te vullen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

§ 8.5.2.4 Specifieke voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit – bodembescherming stortplaatsen

Artikel 8.45 (toepassingsbereik voorschriften bodembescherming stortplaatsen) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft aan in welke gevallen de in paragraaf 8.5.2.4 opgenomen voorschriften niet aan de omgevingsvergunning hoeven te worden verbonden. Dit zijn gevallen waarin sprake is van het storten van afvalstoffen, alleen afkomstig van stoffelijke resten of baggerspecie. Met de uitsluiting van baggerspecie wordt artikel 3, tweede lid, van de richtlijn storten geïmplementeerd.

Daarnaast geldt een uitzondering voor een bepaalde categorie voormalige stortplaatsen. Voor deze stortplaatsen was het Stortbesluit bodembescherming destijds niet bedoeld (Stb. 1998, 22, p. 6–7). Ook onder dit besluit worden deze voormalige stortplaatsen van de gehele regeling in paragraaf 8.5.2.4 uitgezonderd. Dat neemt niet weg dat voor dit soort gevallen, gelet op de verwezenlijking van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, voorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden.

Ten slotte hebben de regels in deze paragraaf alleen betrekking op open stortplaatsen, ook als het storten van afvalstoffen op deze stortplaats – of een gedeelte daarvan – is beëindigd. Na beëindiging van het storten van afvalstoffen kan de stortplaats gesloten worden verklaard, als ook aan de overige vereisten van artikel 8.47, derde lid van de Wet milieubeheer is voldaan. Op dat moment moet de omgevingsvergunning worden ingetrokken (zie hiervoor artikel 8.101) en gelden voor die stortplaats de regels uit paragraaf 8.2 van de Wet milieubeheer. Tussen de beëindiging van het storten van afvalstoffen en het gesloten verklaren van de stortplaats kan veel tijd zitten. Gedurende deze periode zijn de regels uit deze paragraaf van toepassing. Opgemerkt wordt dat gesloten stortplaatsen niet zijn aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving als vergunningplichtige milieubelastende activiteit en de regels uit deze paragraaf hierop dus niet van toepassing zijn.
De voorschriften over het storten van winningsafvalstoffen op een afvalvoorziening zijn opgenomen in paragraaf 8.5.2.5. Voor zover winningsafvalstoffen (toch) op stortplaatsen worden gestort, gelden uiteraard wel de regels uit paragraaf 8.5.2.4.

Artikel 8.46 (nadere regels) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel wordt expliciet de bevoegdheid aan de Minister van Infrastructuur en Milieu gegeven om nadere regels te stellen. Artikel 5.34, tweede lid, van de wet biedt daar de mogelijkheid toe. Het gaat om uitvoeringstechnische regels voor nadere uitwerking en invulling van de voorschriften in deze paragraaf.

Artikel 8.47 (voorschriften over vakbekwaamheid en opleiding) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Met de eis van vakbekwaamheid van de stortplaatsexploitanten en aan de beroeps- en technische opleidingen van degene die de stortplaats exploiteert en het personeel, wordt artikel 8, onder a), onder ii) van de richtlijn storten geïmplementeerd. Deze regeling was te vinden in artikel 2a van het Stortbesluit bodembescherming.

Artikel 8.48 (voorschriften in verband met grondwaterstand) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Zoals in paragraaf 11.6.3.2 het algemeen deel van deze toelichting al is opgemerkt, is een van de hoofddoelstellingen van deze paragraaf het treffen van maatregelen gericht op isoleren, beheersen en controleren om op die manier de verspreiding van bodembedreigende stoffen tegen te gaan.

De regeling in het eerste en tweede lid is vooral gericht op isolatie. Het stellen van de bedoelde voorschriften moet voorkomen dat gestorte afvalstoffen in contact komen met het grondwater, waardoor in die afvalstoffen voorkomende bodembedreigende stoffen in het grondwater oplossen en dit verontreinigen.

Het derde lid is opgenomen omdat het voor stortplaatsen die zijn aangelegd vóór de inwerkingtreding van het Stortbesluit bodembescherming op 1 maart 1993, niet altijd mogelijk is te voldoen aan de voorschriften uit het eerste en tweede lid.

De regeling in het eerste tot en met het derde lid was opgenomen in artikel 3 van het Stortbesluit bodembescherming. De omschrijving van de gemiddeld hoogste grondwaterstand in het vierde lid, was opgenomen in artikel 1, eerste lid, van het Stortbesluit bodembescherming.

Met dit artikel worden de verplichtingen uit punt 2. en 3. van bijlage I en punt 4., van bijlage III bij de richtlijn storten geïmplementeerd. Deze houden (samengevat) in dat voorkomen moet worden dat oppervlaktewater of grondwater in de gestorte afvalstoffen doordringen en dat verontreiniging van bodem, oppervlaktewater en grondwater optreedt.

Artikel 8.49 (voorschriften over onder- en bovenafdichting) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Deze bepaling regelt dat een vergunningvoorschrift moet worden opgenomen inhoudende dat een onderafdichting wordt aangebracht, om te voorkomen dat door uit afvalstoffen tredende vloeistoffen de bodem ontoelaatbaar wordt belast. De onderafdichting voorkomt vooral tijdens de exploitatiefase dat percolaat (vloeistof die uit gestorte afvalstoffen komt of daarmee in contact is geweest, bijvoorbeeld regenwater) in de bodem komt. Omdat de onderafdichting na verloop van enkele tientallen jaren slechter zal gaan functioneren, is het van belang om tijdens de beheerfase het zwaartepunt te verleggen naar de bovenafdichting. Dit is geregeld in het vierde lid.

Tweede lid

Deze bepaling regelt dat voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden over de te treffen civieltechnische of geohydrologische maatregelen als een onderafdichting onvoldoende bijdraagt aan de noodzakelijke bescherming van de bodem. De richtlijn storten stelt immers dat de bescherming van bodem en oppervlaktewater gedurende de exploitatiefase van de stortplaats moet worden gewaarborgd door de combinatie van een bodemafdichting en een geologische barrière, en na de sluiting van de stortplaats door een combinatie van een geologische barrière en een isolerende deklaag.

Derde lid

Dit lid is opgenomen omdat het voor stortplaatsen die zijn aangelegd vóór het tijdstip van inwerkingtreding van het Stortbesluit bodembescherming op 1 maart 1993, niet altijd mogelijk is te voldoen aan de voorschriften uit het eerste en tweede lid. Daarom bepaalt dit lid dat civieltechnische of geohydrologische maatregelen moeten worden getroffen, die verspreiding van verontreinigende stoffen voorkomen.

Vierde lid

Dit lid bepaalt dat voorschriften moeten worden opgenomen die waarborgen dat zo spoedig als technisch mogelijk ook een bovenafdichting wordt aangebracht. Dit zal afhangen van de specifieke omstandigheden van het geval. Om scheurvorming in afdichtende folie tegen te gaan, kan het bijvoorbeeld voor de hand liggen de bovenafdichting pas enkele jaren nadat het storten is beëindigd, aan te brengen. Of kan bijvoorbeeld de wens om mobiele stoffen in de stortplaats versneld te verwijderen, een reden zijn om de bovenafdichting pas aan te brengen nadat die verwijdering heeft plaatsgevonden. Het tegengaan van methaanemissies kan juist weer voor het snel aanbrengen van een bovenafdichting pleiten. Bij samenloop zal een belangenafweging moeten worden gemaakt, waarbij de termijn van 30 jaar als maximale periode geldt, waarbinnen de afdichting moet worden aangebracht.

De regeling uit dit artikel was opgenomen in artikel 4 van het Stortbesluit bodembescherming. Met dit artikel worden artikel 9 onder c. en de verplichtingen uit punt 2. en 3. van bijlage I bij de richtlijn storten geïmplementeerd.

Artikel 8.50 (voorschriften over percolaat) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel is bepaald dat percolaat moet worden opgevangen, gezuiverd of afgevoerd op zodanige wijze dat er geen gevaar bestaat voor verontreiniging van de bodem. Hieraan kan op verschillende manieren worden voldaan. Als bijvoorbeeld het percolaat aan de toepasselijke eisen voldoet (desnoods na voorafgaande zuivering), kan lozing op het riool of in het oppervlaktewater plaatsvinden. Bij de toepassing van dit artikel worden de bijzonderheden van de stortplaats waarvoor de omgevingsvergunning wordt verleend en de aard van de afvalstoffen die op die stortplaats worden gestort, betrokken.

De regeling in dit artikel is een voortzetting van artikel 5 van het Stortbesluit bodembescherming. Met dit artikel worden verder de verplichtingen uit punt 2. en 3. van bijlage I en punt 4. van bijlage III bij de richtlijn storten geïmplementeerd.

Artikel 8.51 (voorschriften over ondergrondse stortplaatsen) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel is een onderdeel van de implementatie van beschikking nr. 2003/33/EG tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen (PbEG L 11) (beschikking aanvaarding afvalstoffen op stortplaatsen, hierna; de beschikking). In deel 2 van de bijlage bij deze beschikking zijn verplichtingen opgenomen over het treffen van voorzieningen op een stortplaats. Voor ondergrondse stortplaatsen zijn die uitgewerkt in bijlage A bij die bijlage. Onderdeel a schrijft voor dat de in bijlage A genoemde voorzieningen moeten worden getroffen. Onderdeel b bevat de plicht dat afvalstoffen in de diepe ondergrond worden gebracht in overeenstemming met bijlage A. Onderdeel c regelt ten slotte dat in de omgevingsvergunning moet worden bepaald dat degene die de ondergrondse stortplaats drijft, ervoor moet zorgen dat een veiligheidsbeoordeling op de betrokken stortplaats aanwezig is. Dit artikel is een voortzetting van artikel 5a van het Stortbesluit bodembescherming.

Artikel 8.52 (voorschriften over nuttige toepassing in uitgegraven ruimten) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Artikel 10 van de richtlijn winningsafval bevat een specifieke regeling over uitgegraven ruimten om het terrein te herstellen en weer geschikt te maken voor toekomstig gebruik. Een uitgegraven ruimte waarin winningsafval wordt teruggeplaatst, valt niet onder het begrip winningsafvalvoorziening. Het terugbrengen van afval dat bij de winning is vrijgekomen in de door die winning ontstane uitgegraven ruimte, wordt gezien als een vorm van nuttige toepassing. Als een uitgegraven ruimte wordt gevuld met ander afval, ongeacht of dit van een winning afkomstig is, is sprake van een stortplaats of een afvalvoorziening en dus van verwijdering.

Dit artikel bepaalt dat het bevoegd gezag voorschriften verbindt aan een omgevingsvergunning voor het terugplaatsen van winningsafvalstoffen in een uitgegraven ruimte om het terrein te herstellen en weer geschikt te maken voor gebruik in de toekomst. De voorschriften houden in dat degene die de winningsafvalstoffen terugplaatst passende maatregelen neemt die zijn genoemd in artikel 10 van de richtlijn winningsafval.

Artikel 10 van de richtlijn winningsafval bevat een specifieke bepaling voor het terugplaatsen van winningsafval in door winning ontstane uitgegraven ruimten. Degene die het winningsafval met die reden wil terugplaatsen, dient een aantal passende maatregelen te nemen om:

1°. de stabiliteit van het winningsafval veilig te stellen,
2°. verontreiniging van bodem, oppervlaktewater en grondwater te voorkomen, en
3°. het (gedrag van het) winningsafval en de uitgegraven ruimte te monitoren.

Gelet op de hoge mate van onwaarschijnlijkheid dat die wijze van beheer van winningsafvalstoffen in Nederland zal plaatsvinden of worden toegestaan, is ervoor gekozen in artikel 8.52 te volstaan met een rechtstreekse verwijzing naar de in artikel 10 van de richtlijn winningsafval bedoelde maatregelen. Het bevoegd gezag kan in voorkomende gevallen met behulp van die verwijzing op maat toegesneden vergunningsvoorschriften opstellen.

Dit artikel vormt een voortzetting van artikel 2, derde lid en 12 van het Besluit beheer winningsafvalstoffen.

Artikel 8.53 (voorschriften over asbest) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel implementeert(deels) de beschikking nr. 2003/33/EG tot vaststelling van criteria en procedures voor het aanvaarden van afvalstoffen op stortplaatsen (PbEG L 11) (beschikking aanvaarding afvalstoffen op stortplaatsen). In deel 2. van de bijlage bij die beschikking zijn bepalingen opgenomen die als doel hebben het voorkomen van de verspreiding van asbestvezels, zowel tijdens als (direct) na het storten. Dit artikel regelt dat voorschriften worden opgenomen die inhouden dat asbesthoudende afvalstoffen niet vermengd mogen raken met andere afvalstoffen (met uitzondering van die afvalstoffen die nodig zijn om het asbesthoudend afval af te dekken), die waren opgenomen in artikel 6 van het Stortbesluit bodembescherming. Het tweede lid is een voortzetting van het derde lid van artikel 1 van het Stortbesluit bodembescherming.

Artikel 8.54 (voorschriften over stortgas) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel heeft betrekking op stortgas. Stortgas bestaat hoofdzakelijk uit methaan, een broeikasgas. De regels uit dit artikel zijn erop gericht om methaanemissies vanaf het moment van opbouw van de stortplaats te beperken en gebruik van stortgas te bevorderen. De richtlijn storten verplicht er toe representatieve gascontroles uit te voeren. De gasuitstoot en atmosferische druk dienen in beginsel maandelijks te worden gemeten. Dit is geregeld in het eerste lid, onder c.
Het affakkelen van stortgas blijft onder voorwaarden mogelijk, zoals aangegeven in het tweede en derde lid. Op de regel dat de omgevingsvergunning de plicht moet bevatten om stortgas op te vangen en te bewerken, wordt in het vierde lid een uitzondering gemaakt voor gevallen waarin dit onvoldoende doelmatig is, bijvoorbeeld bij stortplaatsen die alleen uit bouw- en sloopafval bestaan.
Deze regels vormen voortzetting van artikel 6a van het Stortbesluit bodembescherming en zijn een implementatie van punt 4. van bijlage I en punt 3. van bijlage III bij de richtlijn storten.

Artikel 8.55 (voorschriften over de terugneembaarheid van voorzieningen) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel verplicht tot het stellen van voorschriften die erop zijn gericht om vermenging van afvalstoffen en bodembeschermende maatregelen met de bodem ter plaatse te voorkomen. Het moet altijd mogelijk blijven, als dat noodzakelijk wordt geacht (bijvoorbeeld in het geval van een sanering), de gestorte afvalstoffen en bodembeschermende maatregelen weg te halen zonder dat de bodem ingrijpend wordt aangetast. Deze regeling is de voortzetting van artikel 7 van het Stortbesluit bodembescherming.

Artikel 8.56 (voorschriften over controlesysteem grondwater) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

De stortplaats en met name de bodembeschermende maatregelen moeten regelmatig worden gecontroleerd. Dit artikel heeft specifiek betrekking op voorschriften die zien op de controle van het grondwater.

De eis uit het eerste lid, onder a, onder 2°, vloeit voort uit punt 2. van bijlage I en in het bijzonder punt 4. van bijlage III bij de richtlijn storten. Het eerste en tweede lid waren opgenomen in artikel 8 van het Stortbesluit bodembescherming. Het derde lid is een voortzetting van artikel 1, eerste lid, van dat besluit.

Artikel 8.57 (voorschriften over oppervlaktewater) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit artikel vormt een onderdeel van de implementatie van de richtlijn storten. De richtlijn verplicht ertoe in de omgeving van stortplaatslocatie gelegen waterlopen te bemonsteren, om te controleren of de stortplaats niet lekt. Wanneer – onverhoopt – in het oppervlaktewaterlichaam toch een verontreiniging wordt geconstateerd die wordt veroorzaakt door een emissie vanuit de stortplaats, moet deze worden aangemerkt als een wateractiviteit (lozing), waarvoor algemene regels kunnen gelden of een vergunningplicht bestaat.

Tweede lid

Deze bepaling regelt dat vanwege kenmerken van de stortplaats, de controles minder frequent hoeven plaats te vinden of dat deze metingen van het oppervlaktewater niet zijn vereist. Ook is het mogelijk dat de bemonstering minder frequent plaats vindt als de evaluatie van de gegevens aangeeft dat langere tussenpozen even effectief zijn.

Deze regeling was opgenomen in artikel 8a van het Stortbesluit bodembescherming en vorm de implementatie van punt 3. van bijlage III bij de richtlijn storten.

Artikel 8.58 (voorschriften over onderzoek en rapportage) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel verplicht tot het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning met het oog op een regelmatige inspectie van de bodembeschermende maatregelen. Deze plicht geldt onder meer voor het aangebrachte controlesysteem en het opvang-, verzamel- en afvoersysteem van percolaat en afstromend water. Daarnaast moet ook regelmatig onderzoek worden gedaan naar de bodemkwaliteit.

Het urgentieplan, geregeld in het eerste lid, onder d, heeft zijn oorsprong in de richtlijn storten. Dat het urgentieplan op hoofdlijnen onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning, is geregeld in het eerste lid, onder d. Op basis van het urgentieplan op hoofdlijnen wordt in overleg met het bevoegd gezag een uitgewerkt urgentieplan opgesteld op het moment dat het interventiepunt daadwerkelijk is bereikt. Het interventiepunt is het punt waarbij een significante verslechtering van de grondwaterkwaliteit optreedt. Dit is geregeld in het tweede lid.
Het derde lid bepaalt dat naast de resultaten van de inspectie en het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, ook de gegevens over de hoeveelheid en samenstelling van het aanwezig oppervlaktewater, de gegevens over de samenstelling en de atmosferische druk van de gasuitstoot, en de gegevens over het niveau en de samenstelling van het grondwater, moeten worden overgelegd. Op grond van deze gegevens kan bijvoorbeeld worden bepaald dat de metingen van het aanwezig oppervlaktewater minder frequent of geheel niet vereist zijn.

Deze regeling vormt de implementatie van artikel 9, onder c), en 12, onder a) en b) en punt 3. en 4. van bijlage III bij de richtlijn storten en is de voortzetting van artikel 9 van het Stortbesluit bodembescherming.

Artikel 8.59 (voorschriften over bereiken interventiepunten) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Wanneer een interventiepunt wordt bereikt, wordt een uitgewerkt urgentieplan opgesteld. Het interventiepunt is het punt waarbij een significante verslechtering van de grondwaterkwaliteit optreedt. Dit artikel verplicht tot het verbinden van daarmee samenhangende voorschriften aan de omgevingsvergunning. Dit artikel vormt het vervolg op artikel 8.43, dat (onder andere) een regeling geeft voor het urgentieplan op hoofdlijnen, bedoeld in het eerste lid, onder d, van dat artikel. Dit artikel is een voortzetting van artikel 9a van het Stortbesluit bodembescherming. Deze verplichte uitwerking op grond van dit artikel vormt een implementatie artikel 9, onder c, van de richtlijn storten en punt 4. van bijlage III bij die richtlijn. .

Artikel 8.60 (voorschriften over inspectie en keuring) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt dat aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die verplichten tot periodiek onderzoek. Dit onderzoek bestaat onder andere uit de keuring van de technische voorzieningen en een onderzoek naar de bodemkwaliteit. Het onderzoek heeft meestal een voortschrijdend karakter en moet een uitspraak doen over de beheersbaarheid van de situatie in verhouding tot de

bescherming van de bodem en de eventueel te nemen vervolgstappen. Het onderzoek moet bewaard worden gedurende de gehele exploitatieperiode van de stortplaats en aan het bevoegd gezag worden toegezonden.

Deze regels waren opgenomen in artikel 10 van het Stortbesluit bodembescherming en vormen een implementatie van artikel 8, onder c), 9, onder c), en 12, onder a), en punt 3. en 4. van bijlage III bij de richtlijn storten.

Artikel 8.61 (voorschriften over goede staat van onderhoud) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

De aangebrachte bodembeschermende maatregelen op de stortplaats moeten in een goede staat van onderhoud worden gehouden en zo nodig worden hersteld of vervangen. Deze plicht wordt via dit artikel in de voorschriften opgenomen. Het vormt een implementatie van artikel 9, onder c) en 12, onder a), van de richtlijn storten en is een voortzetting van artikel 11 van het Stortbesluit bodembescherming.

Artikel 8.62 (strengere voorschriften) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

De in de artikelen 8.33 tot en met 8.46 voorgeschreven voorzieningen kunnen ontoereikend zijn in specifieke ongunstige geohydrologische situaties. In die gevallen kunnen op grond van dit artikel aan de omgevingsvergunning strengere voorschriften worden verbonden. Als het niet mogelijk is om voor een stortplaats op een locatie toereikende voorzieningen te treffen, is die locatie ongeschikt en ligt het voor de hand de omgevingsvergunning wijzigen. Deze regeling was opgenomen in artikel 13 van het Stortbesluit bodembescherming.

Artikel 8.63 (geldingsduur voorschriften) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

In het algemeen zal de omgevingsvergunning blijven gelden tot aan het moment van sluiting van de stortplaats. Een omgevingsvergunning kan tussentijds haar geldigheid verliezen door bijvoorbeeld ambtshalve intrekking of intrekking op verzoek van de stortplaatsexploitant. In kan het van belang zijn dat bepaalde voorschriften blijven gelden tot het moment van sluiting. Dit artikel geeft hiervoor een regeling. Dit artikel is een voortzetting van artikel 14 van het Stortbesluit bodembescherming.

§ 8.5.2.5 Specifieke voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit – winningsafvalvoorzieningen

Artikel 8.64 (toepassingsbereik voorschriften winningsafvalvoorzieningen) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet en de artikelen 8.48, derde lid, en 17.5a, tweede lid, van de Wet milieubeheer]

Dit artikel regelt het toepassingsbereik van de regels over voorschriften voor winningsafvalvoorzieningen in paragraaf 8.5.2.5. In het tweede lid is geregeld dat alle verplichtingen van de richtlijn winningsafval geïmplementeerd in deze paragraaf, paragraaf 8.2 en titel 17.1a van de Wet milieubeheer, niet van toepassing zijn op de genoemde (deels tijdelijke) opslagactiviteiten. Het tweede lid combineert de bepaling van de temporele werkingssfeer in artikel 3, punt 15., van de richtlijn met het voor een aantal overlappende categorieën verlicht regime op grond van artikel 2, derde lid, van de richtlijn winningsafval. Door deze paragraaf niet van toepassing te verklaren op deze categorieën winningsafvalstoffen, met uitzondering van de winningsafvalstoffen die worden gestort in een afvalvoorziening categorie A, is voldaan aan de eerste alinea van artikel 2, derde lid, van de richtlijn winningsafval.
Dit artikel vormt de voortzetting van artikel 2, eerste en tweede lid, van het Besluit beheer winningsafvalstoffen.

Artikel 8.65 (voorschriften over wijziging of herziening van een winningsafvalbeheersplan) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel vormt de implementatie van artikel 5, vierde lid, van de richtlijn winningsafval. Dit artikel bevat de voorschriften die aan een omgevingsvergunning moeten worden verbonden voor het wijzigen en herzien van een winningsafvalbeheersplan.

De vergunninghouder moet het winningsafvalbeheersplan aanpassen bij een ingrijpende wijziging in de structuur of de exploitatie van de winningsafvalvoorziening of in de gestorte afvalstoffen waardoor, naar het oordeel van het bevoegd gezag, belangrijke negatieve gevolgen kunnen ontstaan voor de menselijke gezondheid of het milieu. Hierbij is aangesloten bij de omschrijving van het begrip ‘ingrijpende wijziging’ in artikel 3, punt 29., van de richtlijn storten. De vergunninghouder dient het bevoegd gezag ook op de hoogte te stellen van de wijziging of herziening van het winningsafvalbe-

heersplan. De wens van de vergunninghouder om een ingrijpende wijziging in de structuur of de exploitatie van de afvalvoorziening door te voeren, zal in het geval dat de wijziging niet past binnen de (doel)voorschriften van de geldende omgevingsvergunning voor de afvalvoorziening, betekenen dat de vergunningaanvrager een aanvraag om wijziging van de eerder verleende omgevingsvergunning moet indienen. In dat geval moet het geactualiseerde winningafvalstoffenbeheersplan bij de nieuwe aanvraag worden gevoegd.

Deze regels vormen de voortzetting van artikel 4 van het Besluit beheer winningsafvalstoffen.

Artikel 8.66 (voorschriften over vakbekwaamheid en opleiding) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling vormt de implementatie van artikel 11, eerste lid, van de richtlijn winningsafval. Het bevoegd gezag kan in de voorschriften de vakbekwaamheids- en opleidingseisen concretiseren, bijvoorbeeld voor specifieke functies als de veiligheidsmanager (artikel 8.71, onder c) en de bedrijfsinterne controleurs, belast met de periodieke monitoring en inspectie (artikel 8.68, eerste lid, onder d).

In dit artikel is de regeling uit artikel 6 van het Besluit beheer winningsafvalstoffen voortgezet.

Artikel 8.67 (voorschriften over aanleg, aanpassing of bouw van een winningsafvalvoorziening) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel verplicht tot het stellen van voorschriften over de bouw en het beheer van winningsafvalvoorzieningen. Het toezicht op de bouwfase is geïmplementeerd in dit artikel, de beheerfase in artikel 8.68 van dit besluit en de fase na sluiting van een afvalvoorziening in paragraaf 8.2 van de Wet milieubeheer.

Artikel 11, eerste lid, van de richtlijn winningsafval verplicht het bevoegd gezag zich ervan te vergewissen dat bij de bouw of aanpassing van een winningsafvalvoorziening gegarandeerd is dat:
1°. de afvalvoorziening geschikt is gelegen,
2°. de afvalvoorziening zo is ontworpen dat bij ingebruikname noch op de korte, noch op de lange termijn nadelige gevolgen voor het milieu optreden.
De locatiekeuze vindt plaats in het kader van de toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan, eventueel in combinatie met een milieueffectrapportage. Beoordeling van de geschiktheid van een specifieke locatie voor een winningsafvalvoorziening en het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning, vinden plaats bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning. Een omgevingsvergunning wordt immers aangevraagd en verleend voor een specifieke locatie.

Bij de regeling in het eerste lid, onder a, vindt het toezicht op het ontwerp plaats via de door het bevoegd gezag aan de omgevingsvergunningen verbonden voorschriften. Het bevoegd gezag kan zich ‘vergewissen’ van een passend ontwerp door vooraf kennis te nemen van het ontwerp en bestek, zich ervan te verzekeren dat in de bouw- of aanlegfase op een verantwoorde(lijke) manier directie wordt gevoerd en tenslotte bij oplevering door een onafhankelijke, ter zake deskundige instantie de constructie op haar deugdelijkheid en stabiliteit getoetst (eerste lid, onder b). De validering door een externe deskundige sluit aan bij de slotzin van artikel 11 van de richtlijn winningsafval.

Omdat de richtlijn winningsafval in artikel 11, aanhef van het tweede lid, ook spreekt van ‘of de aanpassing van een bestaande afvalvoorziening’ is in het tweede lid van dit artikel het eerste lid van overeenkomstige toepassing verklaard in geval van ‘veranderingen’.

Dit artikel vormt deels de implementatie van artikel 11 van de richtlijn winningsafval en is een voortzetting van de regeling die was opgenomen in artikel 7 van het Besluit beheer winningsafvalstoffen.

Artikel 8.68 (voorschriften over beheer en onderhoud van een winningsafvalvoorziening) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit artikel vormt de implementatie van artikel 11, tweede lid, onder b, van de richtlijn winningsafval. Op grond van deze bepaling dient het bevoegd gezag zich ook te ‘vergewissen’ van de stabiliteit van de afvalvoorziening in de fase na de bouw (beheer en onderhoud). Dit is geïmplementeerd in het eerste lid, onderdeel a, van dit artikel. De onderdelen b (percolaat) en c (erosie) zijn een implementatie van artikel 11, tweede lid, onder a, van deze richtlijn. De onderdelen d en e vormen de implementatie van artikel 11, tweede lid, onder c, van de richtlijn winningsafval en is een voortzetting van artikel 8, eerste lid, van het Besluit beheer winningsafvalstoffen.

Tweede lid

Dit lid sluit aan bij artikel 5.37, tweede lid, van de wet en bevat een regeling voor gevallen waarin de omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder. De regeling is erop gericht om een passende overdracht te verzekeren van informatie over de interne controles op de naleving van de voorschriften.
Het tweede lid is een voortzetting van artikel 8, tweede lid, van het Besluit beheer winningsafvalstoffen en bevat de implementatie van de slotalinea van artikel 11, tweede lid, van de richtlijn winningsafval.

Artikel 8.69 (voorschriften over verslaglegging winningsafvalvoorziening) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Degene die een afvalvoorziening exploiteert, moet met een zekere – door het bevoegd gezag te bepalen – frequentie het bevoegd gezag informeren over de naleving van de omgevingsvergunning om de kennis van 'het gedrag' van het winningsafval (en daarmee ook van de afvalvoorziening) op peil te brengen en te houden. Het bevoegd gezag kan de verplichting opleggen de geleverde rapportage vooraf laten valideren door een externe deskundige.

Dit artikel vormt de voortzetting van artikel 9 van het Besluit beheer winningsafvalstoffen en implementeert artikel 11, derde lid, laatste alinea, van de richtlijn winningsafval.

Artikel 8.70 (overige voorschriften over preventie) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Artikel 13 van de richtlijn winningsafval bevat regels over de preventie van de verontreiniging van de lucht door stof of gassen en van de verontreiniging van de bodem, het grondwater of het oppervlaktewater door percolaat. Voor de wijze van omgaan met percolaat(vorming) wordt uitdrukkelijk naar de kaderrichtlijn water en richtlijn 2006/11/EG verwezen als beoordelingskader voor het bevoegd gezag. Deze bepalingen zijn geïmplementeerd in het eerste en tweede lid. De 'water'-richtlijnen vormen ook het kader voor een lozing van winningsafval in een 'ontvangend waterlichaam' als bedoeld in artikel 13, vierde lid in samenhang met artikel 3, punt 19., van de richtlijn winningsafval. Deze bepaling is geïmplementeerd in het derde lid van dit artikel. Dit artikel vormt de voortzetting van artikel 10 van het Besluit beheer winningsafvalstoffen.

Artikel 8.71 (voorschriften voor een winningsafvalvoorziening categorie A) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Deze bepaling vormt de implementatie van artikel 6 van de richtlijn winningsafval, dat een aantal specifieke voorschriften bevat voor de winningsafvalvoorziening categorie A. Degene die de winningsafvalvoorziening exploiteert dient op grond van onderdeel a het preventiebeleid voor zware ongevallen uit te voeren. Daarnaast moet op grond van onderdeel b in overeenstemming met het interne noodplan gehandeld bij zware ongevallen en andere voorvallen om de nadelige gevolgen daarvan voor de gezondheid en het milieu te voorkomen of te beperken.
Op grond van onderdeel c worden aan een omgevingsvergunning ook voorschriften verbonden die inhouden dat een veiligheidsmanager wordt aangesteld voor het veiligheidsbeheersysteem en om toe te zien op het preventiebeleid.

§ 8.5.2.6 Beperkingen voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

Artikel 8.72 (broeikasgasemissies of energiegebruik) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel is ontleend aan artikel 5.12 van het Besluit omgevingsrecht, dat weer was ontleend aan artikel 8.13a, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Dit artikel bepaalt dat er geen voorschriften mogen worden opgenomen over onderwerpen die op andere plaatsen uitputtend zijn geregeld, zoals de handel in broeikasgassen in hoofdstuk 16 van de Wet milieubeheer. Dit verbod betreft alleen de activiteiten, waarop de in artikel 16.5 van de Wet milieubeheer opgenomen verboden betrekking hebben. Voor andere activiteiten is het wel toegestaan deze voorschriften op te nemen. Wanneer een vergunning toch deze voorschriften bevat, vervallen deze op grond van het tweede lid. Dit artikel vormt een implementatie van artikel 9 van de richtlijn industriële emissies.

Artikel 8.73 (CO_2 of energieverbruik) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel was voorheen opgenomen in artikel 5.12a van het Besluit omgevingsrecht en hield verband met het kostenvereveningssysteem, dat van toepassing is op groot deel van de glastuinbouwsector.

Dit artikel bepaalt dat aan een omgevingsvergunning voor een glastuinbouwbedrijf geen eisen mogen worden verbonden over CO_2-emissie of energieprestaties. Die eisen worden gesteld langs de weg van het kostenvereveningssysteem, geregeld in het Besluit kostenverevening reductie CO_2-emissies glastuinbouw. Opname van voorschriften hierover in de omgevingsvergunning zou leiden tot dubbele normstelling. Als een vergunning toch deze voorschriften bevat, vervallen deze op grond van het tweede lid.

Artikel 8.74 (overbrenging van afval naar of uit de provincie) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit mogen volgens dit artikel geen voorschriften worden verbonden die het naar of uit de provincie brengen van afvalstoffen beperken of uitsluiten. Deze regeling is ontleend aan artikel 5.13 van het Besluit omgevingsrecht, dat weer was ontleend aan artikel 8.13a, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Artikel 8.75 (afbakening maatwerk) [artikel 5.35 van de Omgevingswet]

Als maatwerkvoorschriften worden vastgesteld voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten, worden die maatwerkvoorschriften als voorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden. Dit artikel regelt dat bij de totstandkoming van vergunningvoorschriften ook de randvoorwaarden op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving voor het stellen van maatwerkvoorschriften gelden. Zo geldt voor het stellen van een vergunningvoorschrift altijd hetzelfde beoordelingskader, ongeacht of dat voorschrift tot stand komt op grond van artikel 5.34 van de wet en de regels in afdeling 8.5 van dit besluit, of via het vaststellen van maatwerkvoorschriften op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Het Besluit activiteiten leefomgeving bevat in artikel 2.12, vierde lid een overeenkomstige bepaling, die op het stellen van maatwerkvoorschriften beoordelingsregels uit het Besluit kwaliteit leefomgeving van overeenkomstige toepassing verklaard.

Afdeling 8.6 Omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit en flora- en fauna-activiteit

Artikel 5.18 van de wet bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 5.1. Artikel 5.29 van de wet bepaalt dat deze regels voor een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit worden gesteld met het oog op de natuurbescherming. Dit wordt ingevuld via het invoeringsspoor of via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

Afdeling 8.7 Omgevingsvergunning ontgrondingsactiviteit

§ 8.7.1 Beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning ontgrondingsactiviteit

Artikel 8.76 (toepassingsbereik en oogmerk) [artikelen 5.18, eerste lid, en artikel 5.23 van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft aan dat de regels in deze afdeling betrekking hebben op ontgrondingsactiviteiten en zijn gesteld met het oog op de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Deze regeling sluit aan bij artikel 5.23 van de wet. In paragraaf 11.8 van het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de beleidsmatige achtergronden van deze regels.

Het gaat om ontgrondingsactiviteiten die niet door het Rijk of de provincie als vergunningvrij zijn aangemerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving of de omgevingsverordening. Als graafwerkzaamheden in de bodem in een omgevingsverordening of waterschapsverordening als vergunningplichtig zijn aangemerkt, moet die verordening zelf op grond van artikel 5.30 van de wet de beoordelingsregels voor die activiteiten bevatten.

Artikel 8.77 (beoordelingsregels ontgrondingsactiviteit) [artikelen 5.18, eerste lid, en artikel 5.23 van de Omgevingswet]

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder d, van de wet is het verboden zonder omgevingsvergunning een ontgrondingsactiviteit te verrichten. Onder een ‘ontgrondingsactiviteit’ wordt op grond van de begripsbepalingen in de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet verstaan een activiteit inhoudende het ontgronden.

Eerste lid

In dit lid is, in aansluiting bij artikel 5.22 van de wet, dat bepaalt dat de beoordelingsregels voor een

ontgrondingsactiviteit worden gesteld in verband met de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, aangegeven dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning alleen verleent als de activiteit verenigbaar is met die doelen. Dat sluit aan bij het brede afwegingskader van artikel 3 van de Ontgrondingenwet zoals dat luidde tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet: 'belangen, betrokken bij de ontgronding, de herinrichting van de ontgronde onroerende zaken en de aanpassing van de omgeving van de ontgronde onroerende zaken'. Onder de Omgevingswet betreft het dus eveneens een brede belangenafweging waarbij alle belangen op het gebied van de fysieke leefomgeving die aan de orde zijn, worden meegewogen.

Met de term 'verenigbaar' is tot uitdrukking gebracht dat, anders dan bij 'in overeenstemming', er geen sprake hoeft te zijn van volledige conformiteit tussen de activiteit en het belang, maar het bevoegd gezag enige afwegingsruimte heeft. Het bevoegd gezag beoordeelt of de activiteit acceptabel is in het licht van de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet. Dit betekent dat er ruimte bestaat om bij de afweging van het belang van de aanvrager en de maatschappelijke doelen van de wet de mogelijkheden voor bijvoorbeeld mitigerende of compenserende maatregelen te betrekken. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld in beleidsregels aangeven hoe met die ruime afweging wordt omgegaan. Een ander voorbeeld is een ontgronding in hoge gronden die achterliggende lagere gronden beschermen tegen overstromingsrisico's. Dergelijke waterbelangen vallen binnen het ruime kader van de maatschappelijke doelen van de wet (zie ook paragraaf 11.8 van het algemeen deel van deze toelichting).

In aanvulling op het eerste lid, bevatten het tweede en derde lid aanvullende aspecten waarop de aangevraagde ontgrondingsactiviteit door het bevoegd gezag moet worden beoordeeld. De wijze waarop deze beoordeling moet plaatsvinden en het eventuele rechtsgevolg van de uitkomst daarvan is in die leden aangegeven.

Tweede lid

Dit lid geeft aan in welke gevallen het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit in ieder geval moet weigeren. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning niet alleen weigeren vanwege deze weigeringsgronden, maar kan ook om andere redenen concluderen dat de activiteit niet verenigbaar is met de doelen van de Omgevingswet, bedoeld in het eerste lid.

Tweede lid, aanhef en onder a

De omgevingsvergunning moet worden geweigerd als niet aannemelijk is dat de ontgronding, zowel tijdens de uitvoering als daarna, veilig en stabiel is. De reden dat aannemelijkheid hier voldoende wordt geacht, is dat op het moment van de aanvraag niet volledig te controleren is of de ontgronding, zowel tijdens de uitvoering als daarna, veilig en stabiel zal zijn. Dat wordt deels veroorzaakt door een inherent gebrek aan kennis over de ondergrond. Daarnaast is soms het werkplan voor de ontgronding nog niet beschikbaar of volledig uitgedetailleerd. Het is daarom voor de vergunningverlening voldoende als aannemelijk is dat aan de vereisten van veiligheid en stabiliteit zal worden voldaan. Wat veilig en stabiel is, is overigens sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Bij een diepe ontgronding in de nabijheid van bijvoorbeeld gebouwen, een waterkering of een damwand zullen de veiligheid en stabiliteit diepgaand aandacht behoeven. Bij bijvoorbeeld een ondiepe ontgronding in open water zal dit belang minder aandacht krijgen. Het gaat bij de beoordeling van de veiligheid en stabiliteit zowel om de periode tijdens de uitvoering van de ontgronding als daarna. Met dat laatste wordt bedoeld dat aannemelijk moet zijn dat het terrein na de ontgronding zo wordt opgeleverd, dat dit beheerd kan worden.

Tweede lid, onder b

Het is van belang dat het bevoegd gezag zich ervan vergewist dat de inrichting van het gebied past in het ruimtelijke kader en dat de inrichting en het beheer van het gebied zijn verzekerd.
Om die reden bepaalt dit onderdeel dat de omgevingsvergunning geweigerd moet worden als niet voldoende verzekerd is dat het gebied na afloop van de activiteit goed ingericht en beheerd zal worden. Wat een 'goede' inrichting is, en binnen welke termijn deze gerealiseerd moet zijn, is sterk afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Bij een commerciële ontgronding op land zal dit belang in het algemeen diepgaand aandacht krijgen. Maar er zijn ook ontgrondingen waarbij de inrichting geen bijzondere eisen met zich meebrengt, bijvoorbeeld bij een ontgronding voor natuurontwikkeling of in een dynamisch oppervlaktewaterlichaam.

Tweede lid, onder c

Dit onderdeel regelt dat een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit niet verleend kan

worden als de voorgenomen inrichting van de ontgrondingslocatie niet aansluit bij de functie van de locatie.

Hierbij is niet zozeer relevant of de ontgronding en daarmee samenhangende activiteiten als zodanig strijd opleveren met de regels in het omgevingsplan. Mocht dat zo zijn, dan kan de initiatiefnemer een verzoek indienen voor een wijziging van het omgevingsplan of een aanvraag doen om een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Die aanvraag staat in beginsel los van de aanvraag voor de ontgrondingsactiviteit. Het gaat erom dat de ontgronding en de voorgenomen inrichting passen binnen de in het omgevingsplan toegedeelde functies. Dit onderdeel voorkomt bijvoorbeeld een inrichting van het gebied met strandjes en bijbehorende voorzieningen op een locatie waaraan in het omgevingsplan de functie natuur met extensief dagrecreatief medegebruik is toegedeeld. In het geval van een in het omgevingsplan geregelde ontgronding, ligt het voor de hand zowel de ontgronding zelf als de voorgenomen inrichting te regelen. Daar waar desondanks strijd ontstaat met de regels voor de huidige (de ontgronding) of toekomstige (de voorgenomen inrichting) functie, zal ook een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit moeten worden aangevraagd. Voor bestaande ontgrondingen, waar het bestemmingsplan niet voorziet in een regeling voor de voorgenomen inrichting van het gebied, zal in een overgangsregeling worden voorzien.

Derde lid

Dit lid bepaalt in aanvulling op de voorgaande leden, in het bijzonder het eerste lid, dat toetsing aan de doelen van de Omgevingswet voorschrijft, dat het bevoegd gezag bij het beoordelen van de aanvraag in ieder geval de gevolgen van het ontgronden voor watersystemen betrekt.

Vierde lid

Dit lid geeft een regeling ter verduidelijking van de samenhang tussen de beoordeling van de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit en de beoordeling van andere vergunningplichtige activiteiten die in samenhang met die ontgrondingsactiviteit worden uitgevoerd. Het bepaalt dat als voor een samenstel van activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit is benodigd, ook een omgevingsvergunning voor een andere activiteit is benodigd, de gronden voor verlening of weigering van de omgevingsvergunning voor die andere activiteit geen deel uit maken van de gronden voor verlening of weigering van de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit. In paragraaf 11.8 van het algemeen deel van deze toelichting is dit nader toegelicht.

§ 8.7.2 Voorschriften omgevingsvergunning ontgrondingsactiviteit

Artikel 8.78 (voorschriften ontgrondingsactiviteit) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

In het eerste lid, onder b, is de mogelijkheid opgenomen een voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden dat verplicht tot de monitoring van de (gevolgen van) de ontgrondingsactiviteit of het overleggen van bedrijfsgegevens, zodat het bevoegd gezag kan nagaan of aan (overige) voorschriften wordt voldaan. Onderdeel a van het eerste lid betreft het werkplan.

Het tweede lid betreft het belang van de paleontologie; het derde dat van de archeologische monumentenzorg. Voor een toelichting op deze elementen wordt verwezen naar paragraaf 11.8 van het algemeen deel van deze toelichting en de toelichting bij artikel 8.82.

Artikel 8.79 (afbakening maatwerk) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel voorkomt dat vergunningvoorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden, waarvoor maatwerk (in de vorm van vergunningvoorschriften) in het Besluit activiteiten leefomgeving is uitgesloten. Het genoemde artikel houdt verband met de regeling over ongewone voorvallen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Afdeling 8.8 Omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit

§ 8.8.1 Beoordelingsregels aanvraag omgevingsverguning rijksmonumentenactiviteit

Artikel 8.80 (toepassingsbereik en oogmerk) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.22 van de Omgevingswet]

In dit artikel wordt het toepassingsbereik van de regels in deze afdeling beperkt tot rijksmonumentenactiviteiten als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder c, van de wet. Onder een ‘rijksmonumentenacti-

viteit' wordt op grond van de begripsbepalingen in bijlage I, onder A, de wet verstaan een activiteit inhoudende het slopen (geheel of gedeeltelijk afbreken), verstoren, verplaatsen of wijzigen van een rijksmonument of een voorbeschermd rijksmonument of het herstellen of gebruiken daarvan waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht. Het begrip rijksmonument omvat de in het rijksmonumentenregister opgenomen (gebouwde en aangelegde) monumenten en archeologische monumenten als bedoeld in artikel 1.1 van de Erfgoedwet. In artikel 11.8 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn de gevallen aangewezen waarvoor geen omgevingsvergunning voor de rijksmonumentenactiviteit vereist is. Een voorbeeld van een dergelijk geval is het regulier onderhoud aan een rijksmonument (onder bepaalde voorwaarden).

Het voorgaande betekent dat de regels in deze afdeling van toepassing zijn op de in de Omgevingswet als rijksmonumentenactiviteit aangeduide handelingen, met uitzondering van de in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen vergunningvrije gevallen. Met deze begrenzing van het toepassingsbereik wordt daarnaast buiten twijfel gesteld dat deze regels niet van toepassing zijn op gemeentelijke- of provinciale monumenten. Ook is het oogmerk waarmee de regels in deze afdeling zijn gesteld, expliciet gemaakt. Dit oogmerk betreft het behoud van cultureel erfgoed. Onder 'cultureel erfgoed' vallen blijkens de definitie in de bijlage, onder A, bij de wet monumenten, archeologische monumenten, stads- en dorpsgezichten en cultuurlandschappen.

Voorzien is de begripsbepalingen 'rijksmonument' en 'cultureel erfgoed' in de wet via het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet aan te passen aan de begripsbepalingen uit de Erfgoedwet.

Artikel 8.81 (beoordelingsregels rijksmonumentenactiviteit) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.22 van de Omgevingswet]

Op grond van artikel 5.18 in samenhang met artikel 5.22 van de wet worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit. Deze beoordelingsregels richten zich tot het bevoegd gezag. De opdracht uit artikel 5.22 van de wet is leidend geweest bij de vormgeving van de beoordelingsregels voor een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit in dit artikel. Deze beoordelingsregels zijn een voortzetting van de beoordelingsregels zoals deze voor inwerkingtreding van de wet op grond van artikel 2.15 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor rijksmonumenten golden en voor de vergunningverlening over archeologische monumenten op grond van artikel 11, tweede lid, en verder van de Monumentenwet 1988.

Eerste lid

Artikel 5.22 van de wet geeft aan dat de beoordelingsregels worden gesteld met het oog op het behoud van cultureel erfgoed. Omdat de door het bevoegd gezag te maken afweging bij de rijksmonumentenactiviteit niet op alle aspecten van het cultureel erfgoed mag zien, is er in dit lid voor gekozen om dit belang te beperken tot het belang van de monumentenzorg. Hiermee wordt een al te ruime afweging voorkomen. Het belang van de (archeologische) monumentenzorg is een species van het belang van het behoud van cultureel erfgoed (genus) zoals in artikel 5.22 van de wet is gehanteerd. Met het belang van de monumentenzorg wordt niet alleen het belang van het betreffende rijksmonument bedoeld, maar ook het bredere belang van de monumentenzorg als geheel. Zo zou het in een concreet geval aanvaardbaar kunnen zijn om een bepaalde ingreep te doen, omdat er bijvoorbeeld nog meer vergelijkbare rijksmonumenten zijn, terwijl dezelfde belangenafweging bij een zeldzamer rijksmonument anders zal uitvallen.

In het kader van harmonisering en een meer positieve, ontwikkelingsgerichte benadering is gekozen voor een redactionele herformulering ten opzichte van artikel 2.15 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In de eerste plaats is de redactie niet langer facultatief (de omgevingsvergunning kan worden verleend) maar imperatief (de omgevingsvergunning wordt verleend). Hiermee wordt buiten twijfel gesteld dat als het belang van de aanvrager, zoals dat in de aanvraag tot uitdrukking is gebracht, overeenstemt met het belang van de monumentenzorg, de omgevingsvergunning daadwerkelijk moet worden verleend. Dit komt de rechtszekerheid ten goede en sluit aan bij de meer ontwikkelingsgerichte benadering van de stelselherziening. In de tweede plaats is de formulering 'als het belang van de monumentenzorg zich daartegen niet verzet' vervangen door de formulering dat de verlening plaatsvindt 'als de activiteit in overeenstemming is met het belang van de monumentenzorg'. Met deze redactionele aanpassingenzijn geen inhoudelijke wijzigingen beoogd voor de door het bevoegd gezag te maken afweging.

Tweede lid

In dit lid is aangeven met welke beginselen, die zien op het belang van de (archeologische) monumentenzorg bij de beoordeling van de aanvraag, rekening moet worden gehouden. De beginselen onder a

tot en met c zijn ontleend aan de artikelen 4, tweede lid, 5 en 11 van het verdrag van Granada.

Tweede lid, onder a

Dit onderdeel benoemt het beginsel van het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop van monumenten. Het gaat bij dit beginsel om het behoud van het (archeologisch) monument en zijn monumentale waarden. Het (archeologisch) monument is immers van een zodanig algemeen belang dat ervoor gekozen is om het als rijksmonument aan te wijzen of aan te gaan wijzen. Dit aanwijzen gebeurt niet voor de korte termijn, maar om het voor de huidige en toekomstige generaties te bewaren. Dat met dit uitgangspunt bij de afweging door het bevoegd gezag rekening moet worden gehouden, betekent dat er een belangenafweging moet worden verricht. Niet elke voorgenomen aantasting van de monumentale waarden van het (voorbeschermde) rijksmonument moet ertoe leiden dat de omgevingsvergunning moet worden geweigerd. Bij deze belangenafweging staat het voorkomen van ontsiering, beschadiging of sloop voorop, maar zullen, in overeenstemming met de bestaande praktijk, ook de belangen van de aanvrager moeten worden betrokken. Dit volgt onder meer uit artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Tweede lid, onder b

Dit onderdeel benoemt het beginsel van het voorkomen van verplaatsing, beschadiging of sloop van monumenten. Gehele of gedeeltelijke verplaatsing van (voorbeschermde) rijksmonumenten is in beginsel onwenselijk omdat de binding tussen een monument en zijn historische plaats in de leefomgeving een belangrijke monumentale waarde vormt. Deze directe binding met de historische context – waaronder ook een eventuele archeologische context moet worden verstaan – gaat met een verplaatsing verloren. Ook tast verplaatsing de belevingswaarde en historische verankering van de leefomgeving ter plaatse aan, omdat het monument ook uitdrukking geeft aan de geschiedenis van die plek. Uitzondering op dit uitgangspunt vormen de bijzondere gevallen waarbij het behoud van het monument vereist dat het (deel van het monument) wordt verplaatst, of de gevallen waarin zwaarwegender nationale of internationale belangen dit verlangen.

Tweede lid, onder c

Dit onderdeel benoemt het beginsel van het bevorderen van het gebruik van monumenten, zo nodig door wijziging van die monumenten, rekening houdend met de monumentale waarden. Dit aan artikel 11 van het verdrag van Granada ontleende beginsel valt uiteen in twee aspecten.
Enerzijds kan het gebruik van monumenten bijdragen aan het behoud daarvan. Leegstand vergroot het risico op verwaarlozing, waardoor het voortbestaan van het monument in gevaar komt.
Anderzijds komt het belang van het hedendaagse gebruik van het (voorbeschermde) rijksmonument door de eigenaar/gebruiker naar voren. Dit aspect, dat voorheen in artikel 2.15 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was neergelegd, geeft aan dat het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag rekening dient te houden met het gebruik van het monument. Daarbij kan het gaan om het huidige gebruik of, als dat niet kan worden voortgezet, een nieuwe functie. Hoewel in de praktijk doorgaans een (her)bestemming mogelijk is die voor zowel monument als eigenaar wenselijk is, zal niet elk denkbaar gebruik toelaatbaar zijn omwille van het respect voor de monumentale waarden.

Tweede lid, onder d

Het in dit onderdeel opgenomen beginsel heeft betrekking op archeologische monumenten en is ontleend aan artikel 4, onderdeel ii, van het verdrag van Valletta. Het betreft het conserveren en in stand houden van archeologische monumenten, bij voorkeur in situ.
Archeologie moet als bron van onze geschiedschrijving zoveel mogelijk in situ (in of op de bodem) in stand gehouden worden. Zo kunnen toekomstige generaties deze bron (het bodemarchief) – eventueel met betere technieken – in zijn oorspronkelijke vorm raadplegen en er hun eigen onderzoeksvragen over stellen. Het bodemarchief laat zich immers maar één keer 'lezen' (verstoren), dus hiermee moet zeer terughoudend en zorgvuldig worden omgegaan. Artikel 2, onderdeel ii, van het verdrag van Valletta bevat dan ook een verplichting om archeologische monumenten te beschermen 'ter wille van het behoud van tastbaar bewijs voor bestudering door toekomstige generaties'. In het stelsel van Erfgoedwet en Omgevingswet zijn de archeologische rijksmonumenten – op nationaal niveau – te beschouwen als een invulling van deze verdragsverplichting. Dit maakt ook dat bij de (toepassing van de) beoordelingsregels voor rijksmonumentenactiviteiten over archeologische rijksmonumenten in situ-behoud het uitgangspunt moet zijn.

Het beleidskader waarin wordt aangegeven hoe de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hier als instemmingsorgaan mee omgaat, wordt door deze minister (de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed) bekendgemaakt, zodat dit voor het bevoegd gezag en de initiatiefnemers van tevoren duidelijk is. Hierbij zal worden uitgegaan van het beleidskader zoals dat voor de inwerkingtreding van

de Omgevingswet gold voor monumentenvergunningen voor archeologische rijksmonumenten.

§ 8.8.2 Voorschriften omgevingsvergunning rijksmonumentenactiviteit

Artikel 8.82 (voorschriften over archeologische monumentenzorg) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt dat aan een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit die betrekking heeft op een archeologisch monument, in het belang van de archeologische monumentenzorg, in ieder geval de onder a tot en met d bedoelde voorschriften kunnen worden verbonden. Dit artikel is een voortzetting van de regeling in artikel 5.2 van het Besluit omgevingsrecht.

Onder a

Dit onderdeel heeft betrekking op het stellen van voorschriften die een plicht inhouden tot het treffen van technische maatregelen waardoor archeologische monumenten in situ kunnen worden behouden. Voorbeelden zijn voorschriften die verplichten tot het treffen van technische maatregelen, zoals het aanbrengen van een ophogingslaag, het aanpassen van de funderingswijze of het beperken van het aantal heipalen.

Onder b

Dit onderdeel heeft betrekking op het stellen van voorschriften over het verrichten van opgravingen als bedoeld in artikel 1.1 in samenhang met artikel 5.1, eerste lid, van de Erfgoedwet. Dit betreft dus voorschriften over handelingen met betrekking tot het opsporen, onderzoeken of verwerven van cultureel erfgoed of onderdelen daarvan, waardoor verstoring van de bodem, of verstoring of gehele of gedeeltelijke verplaatsing of verwijdering van een archeologisch monument of cultureel erfgoed onder water optreedt, tenzij het een op grond van artikel 5.1, tweede lid, van de Erfgoedwet uitgezonderd geval betreft.

Onder c

Onderdeel c heeft betrekking op het stellen van voorschriften over de begeleiding door een archeologisch deskundige van uitvoeringswerkzaamheden. Deze deskundige is bij de werkzaamheden aanwezig en documenteert eventuele overblijfselen, voorwerpen of andere sporen van menselijke aanwezigheid in het verleden die hierbij aan het licht komen.

Het instrument van archeologische begeleiding is bedoeld voor situaties waarin adequaat vooronderzoek niet mogelijk is door fysieke belemmeringen, zoals een te slopen bouwwerk, waardoor niet tot een betrouwbare waardenstelling kan worden gekomen. Ook kan de begeleiding worden ingezet voor situaties waarin civieltechnische werkzaamheden archeologisch onderzoek niet mogelijk maken of op grond van de beschikbare archeologische informatie is geconcludeerd dat het doen van een opgraving niet (meer) nodig is, maar men toch graag het zekere voor het onzekere wil nemen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de aanleg van een pijpleiding voor aardgas, omdat de gegraven sleuf te smal is om een goede documentatie mogelijk te maken. Tenslotte kan er bij uitvoeringstrajecten sprake zijn van bijzondere onderzoeksvragen, die juist door archeologische begeleiding kunnen worden beantwoord. Het gaat daarbij om gebieden of complextypen waar wel een archeologische verwachting is, maar waaraan door inventariserend veldonderzoek geen specifieke locatie kan worden gekoppeld.

Archeologische begeleiding is nadrukkelijk niet bedoeld als een vervanging voor een inventariserend veldonderzoek of een opgraving. Aan een omgevingsvergunning kunnen ook voorschriften worden verbonden die zien op de wijze van uitvoering van de archeologische begeleiding.

Onder d

Met het voorschrift dat de opgraving of begeleiding op een bepaalde wijze, die in overeenstemming is met artikel 5.4, eerste en tweede lid, van de Erfgoedwet, moet worden verricht, wordt beoogd aan te sluiten bij de Erfgoedwet en vooral bij het in die wet opgenomen certificatiesysteem, waarbij de nadruk meer is komen te liggen op de professionele standaarden uit het veld zoals tot nu toe neergelegd in de Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie.

Met deze voorschriften worden die voorschriften bedoeld die ook wel als een programma van eisen of een plan van aanpak worden aangeduid en voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet en de Omgevingswet werden gebaseerd op artikel 38, eerste lid, onder a, van de Monumentenwet 1988. In het programma van eisen en plan van aanpak kunnen randvoorwaarden aan het onderzoek worden

meegegeven, in het bijzonder de doel- en vraagstelling van het onderzoek, en kunnen eisen worden gesteld aan de wijze van uitvoering. Er wordt bijvoorbeeld aangegeven welke onderzoeksmethodiek moet worden ingezet en over welke specifieke kennis en ervaring de actoren moeten beschikken om het onderzoek te kunnen uitvoeren.

Voorkomen moet worden dat de inhoud van de voorschriften in strijd is met de professionele kwaliteitsnorm voor archeologisch onderzoek binnen het in de Erfgoedwet opgenomen certificatiesysteem. Dit betekent dat de voorschriften wel aanvullende eisen mogen bevatten, maar geen eisen die onder het niveau van deze normen van de beroepsgroep liggen. De voorschriften kunnen tenslotte ook betrekking hebben op non-destructief archeologisch onderzoek, zoals een veldkartering of een sonaropname van de zeebodem.

Artikel 8.83 (voorschriften over verplaatsen gebouwde monumenten) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft uitvoering aan het bepaalde in artikel 5 van het verdrag van Granada over het verplaatsen van monumenten. Het verdrag verplicht tot het treffen van de voor de bescherming van het monument noodzakelijke maatregelen bij het demonteren, overbrengen en het herbouwen van een monument op een geschikte plaats. Dit artikel verplicht het bevoegd gezag dat beslist tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een rijksmonumentenactiviteit die het verplaatsen van een monument zijnde een bouwwerk (gebouwd monument) betreft, de hiervoor genoemde voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden.
Deze bepaling is zowel van toepassing op rijksmonumenten als op voorbeschermde rijksmonumenten. Dit volgt uit begripsomschrijving van rijksmonumentenactiviteit als bedoeld in bijlage I bij de wet.

Afdeling 8.9 Omgevingsvergunning wateractiviteit

§ 8.9.1 Algemene beoordelingsregels aanvraag en algemene voorschriften omgevingsvergunning wateractiviteit

§ 8.9.1.1 Algemene beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning wateractiviteit

Artikel 8.84 (toepassingsbereik en oogmerk) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.24, eerste lid, aanhef en onder a, b, en c, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft aan dat de regels in deze afdeling betrekking hebben op wateractiviteiten en zijn gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het milieu het beheer van watersystemen en het duurzaam veiligstellen van de drinkwatervoorziening. Deze regeling sluit aan bij artikel 5.24 van de wet. In paragraaf 11.10 van het algemeen deel van deze toelichting is ingegaan op de beleidsmatige achtergronden van deze regels.

Het gaat om wateractiviteiten die door het Rijk als vergunningplichtig of niet vergunningvrij zijn aangemerkt in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Artikel 8.85 (beoordelingsregels wateractiviteit) [artikelen 5.18 en 5.24, eerste lid, aanhef en onder a, b, en c, van de Omgevingswet]

In de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet is het begrip ‘wateractiviteit’ gedefinieerd. Het betreft een zestal activiteiten:
1. de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk,
2. de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk,
3. de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk,
4. de stortingsactiviteit op zee,
5. de wateronttrekkingsactiviteit en
6. de activiteit die vergunningplichtig is gesteld op grond van een waterschapsverordening.

Voor de laatstgenoemde activiteit gelden op grond van artikel 5.30 van de wet de beoordelingsregels die worden opgenomen in die waterschapsverordening. Dit kunnen ook typen wateractiviteiten zijn die overeenkomen met wateractiviteiten die het Rijk vergunningplichtig heeft gesteld. Zo kan bijvoorbeeld in de waterschapsverordening een vergunningplicht voor wateronttrekkingsactiviteiten in het leven worden geroepen. Deze vergunningplicht kan echter niet de wateronttrekkingsactiviteiten betreffen die het Rijk als vergunningplichtig heeft aangewezen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

De beoordelingsregels in dit artikel vormen het generieke toetsingskader voor de beoordeling van de aanvragen om omgevingsvergunningen voor de vijf wateractiviteiten die op rijksniveau vergunning-

plichtig zijn gesteld. Voor deze vijf vergunningplichtige wateractiviteiten schrijft artikel 5.24 van de wet beoordelingsregels voor. Deze regels zijn een voortzetting van de beoordelingsregels zoals die voor inwerkingtreding van de wet golden op grond van artikel 6.21 in samenhang met de artikelen 2.1 en 6.11 van de Waterwet. Deze beoordelingsregels bestaan uit een generiek beoordelingskader dat van toepassing is op alle wateractiviteiten die op rijksniveau vergunningplichtig zijn gesteld én specifieke beoordelingsregels voor specifieke wateractiviteiten (artikel 8.88 – 8.91). Als voor een specifieke wateractiviteit niet voorzien is in specifieke beoordelingsregels, geldt daarvoor alleen het generieke beoordelingskader.

Dit artikel verplicht het bevoegd gezag bij de beoordeling van een aanvraag voor een wateractiviteit de doelstellingen voor het beheer van watersystemen te betrekken. Deze doelstellingen zijn:
– het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste (onder a),
– het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (onder b) en
– de vervulling van de op grond van de wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies (onder c).

Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning alleen verlenen als de aangevraagde activiteit verenigbaar is met al deze belangen, voor zover deze van toepassing zijn op de aangevraagde activiteit. De redactie van deze beoordelingsregel laat aan het bevoegd gezag geen ruimte om de omgevingsvergunning ook wegens andere belangen te weigeren, tenzij dit uit een in dit besluit specifieke beoordelingsregel (artikel 8.88 – 8.91) voor die specifieke water activiteit volgt. Dit bevordert de voorspelbaarheid van de belangenafweging en daarmee de rechtszekerheid voor de aanvrager.

Bij het beoordelen van de aanvraag dient het bevoegd gezag rekening te houden met de waterprogramma's die zijn vastgesteld voor het deel van het watersysteem waarop de aanvraag betrekking heeft. Deze programma's worden – zoals beschreven in paragraaf 3.4.2 van het algemeen deel van deze toelichting – opgesteld in verband met de omgevingswaarden – zoals toegelicht in paragraaf 3.2.3.2 van het algemeen deel van deze toelichting – en andere (regionale, nationale of Europeesrechtelijke) doelstellingen die gelden voor dat watersysteem.

Uit het vereiste van een zorgvuldige voorbereiding van besluiten volgt al dat een bestuursorgaan rekening houdt met zijn eigen beleid bij de uitoefening van bevoegdheden. Deze verankering kan vragen oproepen in het licht van de uitgangspunten van de stelselherziening (zie paragraaf 2.3 van het algemeen deel van deze nota van toelichting), maar is onmisbaar in de gevallen dat een bestuursorgaan een omgevingsvergunning verleent voor een activiteit die (deels) wordt verricht in het beheergebied van een ander bestuursorgaan. Zo zal het bevoegd gezag bij een activiteit die wordt verricht in de overgangszone tussen het beheergebied van het Rijk en het beheergebied van een waterschap, rekening moeten met zowel het nationale waterprogramma als het waterbeheerprogramma van dat waterschap. Deze bepaling bindt voor een dergelijk geval het Rijk aan het waterbeheerprogramma en het waterschap aan het nationale waterprogramma. Zonder deze bepaling zou het nodig zijn geweest om de doorwerking van programma's te waarborgen via een instemmingsrecht voor het andere betrokken bestuursorgaan. Deze bepaling is de voortzetting van artikel 6.1a van het Waterbesluit.

§ 8.9.1.2 Algemene voorschriften omgevingsvergunning wateractiviteit

Artikel 8.86 (voorschriften wateractiviteiten) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Aan de omgevingsvergunning voor een wateractiviteit kunnen in ieder geval voorschriften worden verbonden over het na het staken van de vergunde handeling wegnemen, compenseren of beperken van door de vergunde handeling of het staken van die handeling veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem. Deze voorschriften kunnen ook betrekking hebben op het geleidelijk staken van een vergunde handeling. Dit is vooral van belang bij grote grondwateronttrekkingen, die bij abrupte beëindiging de grondwaterhuishouding aanzienlijk kunnen verstoren. Dit artikel vormt een voortzetting van het bepaalde in artikel 6.20, eerste lid, onder b, van de Waterwet.

De zinsnede 'kunnen in ieder geval' verduidelijkt (en stelt buiten twijfel) dat het bevoegd gezag over dit onderwerp en ook over andere onderwerpen voorschriften kan opnemen met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu, het beheer van watersystemen en het duurzaam veilig stellen van de openbare drinkwatervoorziening.

§ 8.9.2 Specifieke beoordelingsregels aanvraag en specifieke voorschriften omgevingsvergunning wateractiviteit

§ 8.9.2.1 Specifieke beoordelingsregels aanvraag omgevingsvergunning wateractiviteit

Artikel 8.87 (specifieke oogmerken) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.24 van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft aan dat de regels over het stellen van voorschriften in deze paragraaf ook zijn gesteld met enkele specifieke oogmerken. Deze oogmerken zijn aanvullend op de algemene oogmerken, bedoeld in artikel 8.84.

Artikel 8.88 (beoordelingsregels stortingsactiviteit op zee) [artikelen 5.18, eerste lid, en 5.24, derde lid, van de Omgevingswet]

Voor een toelichting op het begrip 'wateractiviteit' wordt verwezen naar de eerste twee alinea's van de toelichting bij artikel 8.85.

Op grond van artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de wet is het verboden zonder omgevingsvergunning een stortingsactiviteit op zee te verrichten. Onder een stortingsactiviteit op zee wordt op grond van de begripsbepalingen in de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet verstaan een activiteit inhoudende:

a. het zich ontdoen van stoffen in de zee door deze vanaf vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken in de zee te brengen, tenzij het betreft:
   1°. handelingen die samenhangen met of voortvloeien uit het normale gebruik van het vaartuig, luchtvaartuig of werk, mits dat gebruik niet ten doel heeft het zich ontdoen van stoffen,
   2°. het plaatsen van vaste substanties of voorwerpen met een ander oogmerk dan het zich enkel ervan te ontdoen,
   3°. het achterlaten van vaste substanties of voorwerpen die aanvankelijk in de zee zijn geplaatst met een ander oogmerk dan het zich ervan te ontdoen,
b. het zich ontdoen in de zee van vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken, of
c. het aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig nemen van stoffen met het oogmerk om zich daarvan op een wijze als bedoeld onder a te ontdoen, of het afgeven of opslaan van stoffen met dat oogmerk.

Het begrip 'stoffen' in deze omschrijving van de stortingsactiviteit op zee omvat alle stoffen. Het begrip is dus niet beperkt tot bijvoorbeeld afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen. Dit betekent dat ook het zich ontdoen van stoffen die op zichzelf geen voor een specifieke locatie vreemde materialen zijn, onder de hier bedoelde vergunningplicht vallen. Hierbij wordt aangesloten bij de betekenis die dit begrip heeft in het Londen-protocol en Ospar-verdrag.

Stortingsactiviteiten op zee dienen, zoals bepaald in artikel 8.85, eerste lid, allereerst door het bevoegd gezag beoordeeld te worden aan de hand van de doelstellingen voor het beheer van watersystemen. Daarbij zijn vooral relevant de doelstellingen onder b (het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen) en onder c (de vervulling van de op grond van de wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies). Daarnaast dient het bevoegd gezag, zoals bepaald in artikel 8.85, tweede lid, bij het beoordelen van de aanvraag rekening te houden met de waterprogramma's die zijn vastgesteld voor het deel van het watersysteem waarop de aanvraag betrekking heeft.

Op de storingsactiviteit op zee zijn vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen ook enkele specifieke beoordelingsregels van toepassing. Die specifieke beoordelingsregels zijn, gezien de omvang en de beperkte groep personen die ze toepassen, niet in dit artikel uitgeschreven, maar er wordt gebruik gemaakt van een verwijzing naar de relevante verdragsteksten. Het bevoegd gezag dient te beoordelen of de stortingsactiviteit op zee in overeenstemming is met het Londen-protocol en het Ospar-verdrag, een internationaal geldend beoordelingskader, dat voornamelijk is vastgelegd in Annex 2 van het Londen-protocol en Annex II van het Ospar-verdrag. In deze verdragen zijn gedetailleerde afspraken vastgelegd over het storten van stoffen in zee. Het bevoegd gezag, de Minister van Infrastructuur en Milieu, is hieraan gebonden omdat Nederland een verdragspartij is.

Dit artikel is de voortzetting van artikel 6.8 van het Waterbesluit.

Artikel 8.89 (beoordelingsregels lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk) [artikelen 5.18 en 5.24, eerste lid, aanhef en onder d, en tweede lid, van de Omgevingswet]

Voor een toelichting op het begrip 'wateractiviteit' wordt verwezen naar de eerste twee alinea's van de toelichting bij artikel 8.85.

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder c, van de wet is het verboden zonder omgevingsvergunning een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk te verrichten. Onder een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk wordt op grond van de begripsbepalingen in de bijlage, onder A, bij de wet verstaan een activiteit, niet zijnde een stortingsactiviteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water:

a. direct in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de krachtens artikel 2.18, derde lid, van de wet, of 2.21 van de wet aangewezen drogere oevergebieden, of
b. met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringtechnisch werk onder de zorg van een waterschap van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht, voor zover het betreft de gevolgen van die stoffen of warmte of dat water voor het watersysteem of het zuiveringtechnisch werk.

De omgevingsvergunningplicht voor de lozingsactiviteit betreft de voorzetting van het verbod en de vergunningplicht uit artikel 6.2 van de Waterwet.
Naast de beoordeling van de lozingsactiviteit door het bevoegd gezag aan de hand van de doelstellingen voor het beheer van watersystemen, dient de activiteit beoordeeld te worden aan de hand van de waterprogramma's die zijn vastgesteld voor het deel van het watersysteem waarop de aanvraag betrekking heeft.

Eerste lid

In aanvulling op artikel 8.85 bepaalt dit lid dat als er sprake is van een lozing op een zuiveringtechnisch werk, niet alleen het (achterliggende) belang van het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen dient te worden betrokken bij de belangenafweging, maar ook het belang van het beschermen van de doelmatige werking van een zuiveringtechnisch werk. Omdat dit belang geen onderdeel is van het algemene belangenkader voor wateractiviteiten, is dit hier expliciet tot uitdrukking gebracht. Het betreft een voortzetting van het bepaalde in 6.11, tweede lid, van de Waterwet.

Tweede lid

In dit lid wordt een deel van het toetsingskader voor milieubelastende activiteiten van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit is ingegeven vanuit de richtlijn industriële emissies. Het gaat om de geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging, het voorkomen van emissies, de borging van preventieve maatregelen, toepassing van beste beschikbare technieken en het voorkomen van significante milieuverontreiniging en het voorkomen of het beperken van het ontstaan van afvalstoffen. Daarnaast worden de artikelen over milieumanagementsystemen, het vaststellen van beste beschikbare technieken en afvalstoffen van overeenkomstige toepassing verklaard.
Ten slotte is artikel 8.12, zesde lid, aanhef en onder a, nog van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit artikel zorgt ervoor dat tussen Seveso-inrichtingen en natuurgebieden voldoende afstand wordt aangehouden omwille van de mogelijke gevolgen van zware ongevallen op die natuurgebieden. Omdat in verband met de Seveso-inrichting ook wateractiviteiten kunnen plaatsvinden, is ook vanuit die optiek van belang de gevolgen van een ramp of zwaar ongeval voor natuurgebieden te bezien. Dit artikel vormt een voortzetting van artikel 6.26 van de Waterwet.

Derde lid

In het derde lid wordt bepaald dat bij de beoordeling van de aanvraag rekening moet worden gehouden met de informatiedocumenten uit bijlage XVIII, onder B, bij de invulling van de (Europeesrechtelijke) criteria 'geïntegreerd voorkomen van milieuverontreiniging', 'hoog niveau van bescherming', 'passende preventieve maatregelen', 'beste beschikbare technieken' en 'significante milieuverontreiniging' uit artikel 8.9. In bijlage XVIII, onder B, is onder andere de Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) aangewezen. Dit informatiedocument hanteert een bronbenadering en richt zich op het voorkomen van emissies. Het document is er ook op gericht te voorkomen dat verschuiving van emissies tussen compartimenten plaatsvindt en stuurt op basis emissies risicogestuurd op de toe te passen beste beschikbare technieken. Om die reden kan deze methodiek een rol spelen van de invulling van de hiervoor genoemde criteria. Dit kan vooral van belang zijn bij indirecte lozingen.

Artikel 8.90 (beoordelingsregels wateronttrekkingsactiviteit) [artikelen 5.18 en 5.24, eerste lid, aanhef en onder a, b, en c, van de Omgevingswet]

Voor een toelichting op het begrip 'wateractiviteit' wordt verwezen naar de eerste twee alinea's van de toelichting bij artikel 8.85.

Op grond van artikel 5.1, tweede lid, onder d, van de wet is het verboden zonder omgevingsvergunning een wateronttrekkingsactiviteit te verrichten. Onder een wateronttrekkingsactiviteit wordt op grond van de begripsbepalingen in de bijlage, onder A, bij de wet verstaan een activiteit inhoudende:

a. het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam,
b. het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, of
c. het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening;

De omgevingsvergunningplicht voor de wateronttrekkingsactiviteit betreft de voorzetting van de verboden en de vergunningplichten uit de artikelen 6.4 en 6.5 van de Waterwet.

Bij de beoordeling houdt het bevoegd gezag rekening met de doelstellingen voor het beheer van watersystemen en de waterprogramma's die zijn vastgesteld voor het deel van het watersysteem waarop de aanvraag betrekking heeft. Deze doelstellingen zijn (ook) ontleend aan de kaderrichtlijn water en de grondwaterrichtlijn. Zie ook paragraaf 3.2.3.2 en 3.4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Eerste lid, aanhef en onder a

Grondwater kan verschillende functies hebben. Het kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor de bereiding van drinkwater, als irrigatiewater of voor de opslag van warmte of kou. Daarnaast kan grondwater beperkend of noodzakelijk zijn voor het gebruik van de grond erboven in verband met de draagkracht voor bouwwerken. Deze functie behoort niet primair tot wat de waterbeheerder direct tot zijn takenpakket rekent, aan de hand van de doelstellingen voor het beheer van watersystemen en de waterprogramma's die zijn vastgesteld voor het deel van het watersysteem waarop de aanvraag betrekking heeft. Om te voorkomen dat de functie van grondwater onbedoeld genegeerd wordt, is in dit lid bepaald dat het bevoegd gezag bij de beoordeling van de aanvraag rekening houdt met de gevolgen die de wateronttrekkingsactiviteit kan hebben voor de dragende functie van het watersysteem. Het bieden van een dragende functie aan bouwwerken is immers een functie van de bodem en daarmee ook van het grondwater.

Eerste lid, aanhef en onder b

Dit onderdeel bepaalt voor de wateronttrekkingsactiviteit expliciet dat de omgevingsvergunning alleen verleend wordt als dit verenigbaar is met de kwantitatieve toestand van het grondwater. Dit verduidelijkt dat de omgevingswaarde voor een goede kwantitatieve grondwaterstand, zoals die op grond van artikel 2.15 van dit besluit geldt, bij een wateronttrekkingsactiviteit van bijzondere betekenis is. Zo bepaalt bijlage V van de kaderrichtlijn water dat de grondwaterstand in het grondwaterlichaam van dien aard is dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt. Dat moet onder meer waarborgen dat geen significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die afhankelijk van het grondwater en dat intrusie van zout water of andere stoffen voorkomen worden.

Tweede en derde lid

Het tweede en derde lid bevatten specifieke beoordelingsregels voor het geval de aangevraagde wateronttrekkingsactiviteit het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening (onderdeel c van de begripsbepaling) betreft, waarbij het in de bodem te brengen water afkomstig is uit een oppervlaktewaterlichaam. De meest bekende vorm van infiltratie, is het infiltreren van oppervlaktewater ten behoeve van de drinkwatervoorziening of een industrievestiging. De omgevingsvergunning wordt dan alleen verleend als er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater. Het tweede en derde bepalen wanneer van gevaar voor de verontreiniging van het grondwater sprake is. Hierbij wordt verwezen naar bijlage XX. Deze regels betreffen een voortzetting van artikel 6.26, derde lid, van de Waterwet en de regels uit het Infiltratiebesluit bodembescherming. Voor een inhoudelijke toelichting wordt verwezen naar de nota van toelichting bij dat besluit (Stb. 1993, 233).

Artikel 8.91 (beoordelingsregels beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk) [artikelen 5.18 en 5.24, vierde lid, van de Omgevingswet]

Voor een toelichting op het begrip 'wateractiviteit' wordt verwezen naar de eerste twee alinea's van de toelichting bij artikel 8.85.

Dit artikel geeft specifieke beoordelingsregels voor een beperkingengebiedactiviteit die ook een wateractiviteit is. Dit betreft de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk. Deze activiteiten zijn in artikel 5.1, tweede lid, onder f, onder 2°, van de wet omgevingsvergunningplichtig gesteld. Het begrip 'beperkingengebied' is in de bijlage, onder A, bij 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. Onder een beperkingengebiedactiviteit wordt op grond van de bijlage, onder A, bij de Omgevingswet verstaan: activiteit binnen een beperkingengebied die niet in overeenstemming is met de functie van het aanwezige werk of object. Waterstaatswerk is gedefinieerd als: oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk.

Dit betekent dat het voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk gaat om de beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen voor activiteiten binnen een aangewezen gebied op of rond een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk, waarbij die aanvragen niet in overeenstemming zijn met de functie van dat oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk en daarvoor gevolgen kunnen hebben. Deze vergunningplicht vormt de voortzetting van de vergunningplichten uit artikel 6.5, onderdeel c, van de Waterwet en artikel 6.12 van het Waterbesluit.
Op grond van artikel 8.85 dient het bevoegd gezag ook voor deze activiteiten de aanvraag te beoordelen aan de hand van de doelstellingen voor het beheer van watersystemen en de waterprogramma's die zijn vastgesteld voor het deel van het watersysteem waarop de aanvraag betrekking heeft.

Eerste lid

In aanvulling op artikel 8.85 dient het bevoegd gezag als de aanvraag betrekking heeft op een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, die plaatsvindt buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied te beoordelen aan de hand van de doelen van de wet. Het bevoegd gezag – in dit geval steeds de Minister van Infrastructuur en Milieu – kan de omgevingsvergunning ook weigeren als de activiteit in strijd is met één of meer doelen van de wet.

Het betreft hier een specifieke beoordelingsregel voor activiteiten die plaatsvinden binnen de niet bestuurlijk ingedeelde gebieden. Dat zijn alleen gebieden in de Noordzee, meer specifiek de territoriale zee, vanaf 1 kilometer buitengaats van de laagwaterlijn, en de exclusieve economische zone. De omgevingsvergunning voor de beperkingengebiedactiviteit vervult hier de rol die de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit heeft in de wel provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebieden. Voor de exclusieve economische zone is dit lid een voortzetting van artikel 6.11, eerste lid, van de Waterwet. Voor de niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde delen van de territoriale zee betreft de introductie van de regeling zoals die voor inwerkingtreding van de Waterwet bestond op grond van artikel 3, tweede lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

Tweede lid

In sommige gevallen kan de beperkingengebiedactiviteit ook een andere vergunningplichtige activiteit zijn, bijvoorbeeld een milieubelastende activiteit of een Natura 2000-activiteit. Hierbij geldt het lex-specialis-beginsel: de beoordeling van een specifieke activiteit gebeurt volgens de beoordelingsregels voor die activiteit. Het belang waarvoor die vergunningplicht is ingesteld wordt niet nogmaals meegewogen bij de beperkingengebiedactiviteit. Om de verhouding tussen het brede beoordelingskader van de maatschappelijke doelen van de wet en het smallere beoordelingskader van de specifieke activiteit te verduidelijken, is dit beginsel hier gecodificeerd.

De formulering van dit lid is gelijk aan die van artikel 8.76, vierde lid, voor de ontgrondingsactiviteit. Artikel 3, tweede lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken bood een vergelijkbare regeling.

Derde lid

Dit lid is opgenomen in verband met het zevende lid van artikel 60 van het VN-Zeerechtverdrag, dat bepaalt dat kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen niet mogen worden opgericht en de veiligheidszones daaromheen niet mogen worden ingesteld, als dat het gebruik van belangrijke scheepvaartroutes zou belemmeren.

De beoordelingsregel betreft het bouwen, aanleggen, plaatsen of in stand houden van het kunstmatig eiland, de installatie of de inrichting zelf en heeft geen betrekking op het beperkingengebied met betrekking tot een installatie. De omvang hiervan en de daarbinnen geldende beperkingen worden (nog) bij apart besluit vastgesteld. De beoordeling van de verenigbaarheid van die beperkingengebieden met art. 60, zevende lid, VN-Zeerechtverdrag zal daarom bij het besluit zal plaatsvinden, waarbij die gebieden worden vastgesteld of de daar geldende beperkingen worden ingevuld.

Voor mijnbouwinstallaties is een overeenkomstige bepaling opgenomen in artikel 8.4, met dat verschil dat voor mijnbouwinstallaties de omvang van en de beperkingen binnen het beperkingengebied wel bekend zijn. Om die reden wordt in artikel 8.4 wel het beperkingengebied in de beoordeling betrokken.

§ 8.9.2.2 Specifieke voorschriften omgevingsvergunning wateractiviteit

Artikel 8.92 (voorschriften beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Deze regeling beoogt bescherming te bieden voor het geval dat een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk buiten provinciaal of gemeentelijk ingedeeld gebied gevolgen kan hebben voor archeologie. De bedoelde voorschriften kunnen binnen het gemeentelijk ingedeelde gebied verbonden worden aan een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit. Zie hierover verder de toelichting bij artikel 8.82.

Artikel 8.93 (voorschriften lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel vormt een voortzetting van artikel 6.11, tweede lid en 6.26, eerste lid, onder b van de Waterwet. Door deze regeling blijft het mogelijk om voorschriften in een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk op te nemen ter verwezenlijking van de maatregelen die zijn opgenomen in het nationaal waterprogramma, regionaal waterprogramma of waterbeheerprogramma, ook als voor die activiteit algemene regels gelden.

Artikel 8.94 (voorschriften lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Het eerste gedeelte van dit artikel houdt verband met artikel 8.74, waarin is bepaald dat een deel van het toetsingskader voor milieubelastende activiteiten van overeenkomstige toepassing is op lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk vanwege de richtlijn industriële emissies. Het eerste deel van dit artikel regelt dat de beoordelingsregels over voorschriften voor milieubelastende activiteiten die (grotendeels) ontleend zijn aan de richtlijn industriële emissies, ook van toepassing zijn op lozingsactiviteiten. Dit is een voortzetting van artikel 6.26, eerste lid, van de Waterwet.

In het tweede gedeelte is bepaald dat bij het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning rekening moet worden gehouden met aanvullende informatiedocumenten. Deze informatiedocumenten gaan niet over het bepalen van de beste beschikbare technieken, maar over het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning.

Artikel 8.95 (voorschriften wateronttrekkingsactiviteit met infiltratie) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel sluit aan bij artikel 8.90, tweede en derde lid, en geeft regels voor de aan de omgevingsvergunning voor een wateronttrekkingsactiviteit met infiltratie te verbinden voorschriften. Deze regeling vormt een voortzetting van artikel 6.26, vierde lid, van de Waterwet, dat verwijst naar artikel 12 van de Wet bodembescherming, waarop artikel 4 van het Infiltratiebesluit bodembescherming is gebaseerd. Dit laatste artikel bevatte een overeenkomstige regeling.

Artikel 8.96 (voorschriften stortingsactiviteit op zee) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft regels over voorschriften voor een omgevingsvergunning voor de stortingsactiviteit op zee. Zoals in de toelichting bij artikel 8.88 over de beoordelingsregels voor een aanvragen om een omgevingsvergunning voor een stortingsactiviteit op zee al is opgemerkt, zijn die beoordelingsregels, gezien de beperkte omvang van de groep personen die ze toepassen, niet in dat artikel uitgeschreven, maar is er gebruik gemaakt van een verwijzing naar de relevante verdragsteksten. Dit artikel sluit hier voor wat betreft de aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften bij aan, door eveneens naar die verdragsteksten te verwijzen.

Artikel 8.97 (afbakening maatwerk) [artikel 5.34, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel voorkomt dat vergunningvoorschriften aan de omgevingsvergunning kunnen worden verbonden, waarvoor maatwerk (in de vorm van vergunningvoorschriften) in het Besluit activiteiten leefomgeving is uitgesloten. In het eerste lid is in een afstemmingsregeling voor lozingsactiviteiten voorzien, die onder andere verband houdt met lozingen van verschillende stoffen en ongewone voorvallen. Het tweede en derde lid hebben enkel betrekking op de afstemming voor beperkingengebiedactiviteiten in verband met de regeling over ongewone voorvallen in het Besluit activiteiten leefomgeving.

Afdeling 8.10 Actualisering, wijziging en intrekking

§ 8.10.1 Algemene gronden actualisering, wijziging en intrekking

Deze afdeling bevat aanvullende gronden voor verplichte of facultatieve wijziging of intrekking van de omgevingsvergunning.

In paragraaf 11.11 van het algemeen deel van deze toelichting is beschreven dat de artikelen 5.39 tot en met 5.41 van de wet regels bevatten over de verplichting en de bevoegdheid tot wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning en tot intrekking van een omgevingsvergunning. Een aantal van die verplichtingen en bevoegdheden is uitputtend geregeld op wetsniveau. Deze verplichtingen worden daarom in dit besluit niet geregeld, zoals de bevoegdheid tot intrekking van de omgevingsvergunning als gedurende één jaar, of een in de vergunning bepaalde langere termijn, geen activiteiten zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning, en de bevoegdheid om op verzoek van de vergunninghouder tot intrekking over te gaan.

Artikel 8.98 (algemene gronden – bevoegdheid tot wijziging voorschriften en intrekking omgevingsvergunning) [artikel 5.42, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid biedt het bevoegd gezag de bevoegdheid om de voorschriften van een omgevingsvergunning te wijzigen of de omgevingsvergunning in te trekken. Dat kan gebeuren op de eerder in dit hoofdstuk opgenomen gronden waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd had kunnen worden. De bevoegdheid vormt een invulling van artikel 5.40, eerste lid, onder a, van de wet, rekening houdend met de eisen die artikel 5.42, eerste lid, van de wet daaraan stelt. Zij staat zoals hierboven werd opgemerkt naast de intrekkings- en wijzigingsgronden die zijn opgenomen in Omgevingswet zelf, in de artikelen 5.39 tot en met 5.41 en 18.10.

Ten opzichte van het voorheen geldende recht is gekozen voor een uniforme, geharmoniseerde regeling. Dit lid is de opvolger van de volgende wijzigings- en intrekkingsbevoegdheden:
- voor de rijksmonumentenactiviteit: artikel 2.33, tweede lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,
- voor de ontgrondingsactiviteit: artikel 3, zesde lid, van de Ontgrondingenwet,
- voor de wateractiviteiten: artikel 6.22, eerste lid en derde lid, onder b en c, van de Waterwet,
- voor de milieubelastende activiteit: artikel 2.33, eerste lid, onder a, d en e en tweede lid, onder d, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,
- voor de mijnbouwactiviteit en de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een mijnbouwinstallatie in een waterstaatswerk: artikel 7, derde lid, onder b en c, van het Mijnbouwbesluit,
- voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een weg: artikel 3, eerste lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken,
- voor de beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een hoofdspoorweg: artikel 23, onder c, e en f, van het Besluit spoorweginfrastructuur.

Tweede lid

De bevoegdheid tot wijziging van de voorschriften of intrekking van de omgevingsvergunning is niet van toepassing op een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit, gezien de beperkte looptijd van die omgevingsvergunning.

Derde lid

Dit lid bepaalt dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning alleen intrekt als niet kan worden volstaan met wijziging van de voorschriften. Dit is een voorzetting van artikel 6.22, vierde lid, van de Waterwet en artikel 2.33, eerste lid, onder d, van de Wabo. De regeling is verbreed tot de andere vergunningen op grond van de wetten die in de Omgevingswet zijn samengekomen.

§ 8.10.2 Specifieke gronden actualisering, wijziging en intrekking

Artikel 8.99 (specifieke gronden – plicht tot bezien omgevingsvergunning in verband met nieuwe BBT-conclusies) [artikel 5.38, derde lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel is een nadere invulling van artikel 21, derde lid, onder a, van de richtlijn industriële emissies over het (her)bezien van de voorschriften, binnen vier jaar nadat nieuwe of herziene relevante BBT-conclusies worden vastgesteld. Hierbij wordt niet alleen aan die nieuwe of herziene BBT-conclusies getoetst. Ook overige relevante BBT-conclusies of informatiedocumenten worden bij de toetsing betrokken.

Dit artikel is gebaseerd op artikel 5.38 van de wet. De regeling was voorheen opgenomen in artikel 2.30 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 5.10, eerste lid, onder a, van het Besluit omgevingsrecht en artikel 6.26 van de Waterwet.
Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat deze regeling niet van toepassing is op de stortingsactiviteit op zee. Hiervoor geldt enkel de algemene regeling van 5.38, eerste en tweede lid, van de wet. Die bepaling geeft al voldoende invulling aan het vereiste van artikel 18 van Annex 2 van het Londen-protocol.

Artikel 8.100 (specifieke gronden – plicht tot wijziging voorschriften) [artikel 5.42, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Dit lid geeft de algemene regeling dat het bevoegd gezag de voorschriften wijzigt, als het (her)bezien van de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 5.38 van de wet, daartoe aanleiding geeft gelet op de technische mogelijkheden of de kwaliteit van het milieu. Hiermee wordt beoogd een zo groot mogelijke bescherming voor de fysieke leefomgeving te realiseren. Deze regeling was voorheen opgenomen in artikel 2.31, eerste lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en vormt de implementatie van artikel 21, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies.

Tweede lid

Dit lid is het vervolg op de regeling in artikel 8.99, waarin de plicht is neergelegd om binnen vier jaar na publicatie van nieuwe of herziene BBT-conclusies over de hoofdactiviteit van de ippc-installatie, de omgevingsvergunning te toetsen aan alle relevante BBT-conclusies en informatiedocumenten. Die toetsing kan als uitkomst hebben dat de omgevingsvergunning niet meer met de BBT-conclusies of informatiedocumenten in overeenstemming is. In dat geval moet het bevoegd gezag de voorschriften wijzigen, binnen dezelfde periode van vier jaar.

Deze regeling was voorheen opgenomen in artikel 2.30 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 5.10, eerste lid, onder b, van het Besluit omgevingsrecht en artikel 6.26 van de Waterwet, ter implementatie van artikel 21, derde lid, onder a, van de richtlijn industriële emissies.

Onderdeel b van het derde lid van artikel 21 van de richtlijn industriële emissies wordt via het Invoeringsbesluit geïmplementeerd. Het gaat in dat onderdeel om het controleren of de activiteit aan die gewijzigde voorschriften voldoet (zoals voorheen geregeld in artikel 5.10, eerste lid, onder c, van het Besluit omgevingsrecht).

Derde lid

Dit lid is een voortzetting van artikel 5.10, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht, dat artikel 21, vierde en vijfde lid, van de richtlijn industriële emissies implementeert.

Derde lid, onder a

Onderdeel a geeft een regeling voor die gevallen waarin geen BBT-conclusies van toepassing zijn. In dat geval worden de voorschriften gewijzigd als belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken een aanzienlijke beperking van emissies mogelijk maken. Dit onderdeel is een voortzetting van de regeling uit artikel 5.10, tweede lid, onder b, van het Besluit omgevingsrecht en is gebaseerd op artikel 21, vierde lid, van de richtlijn industriële emissies.

Derde lid, onder b

In dit onderdeel gaat het om gevallen waarin de in de voorschriften bepaalde emissiegrenswaarden niet meer voldoen, zodat nieuwe of gewijzigde emissiegrenswaarden in de voorschriften moeten

worden opgenomen. Deze regeling was voorheen opgenomen in artikel 5.10, tweede lid, onder a, van het Besluit omgevingsrecht en implementeert artikel 21, vijfde lid, onder a, van de richtlijn industriële emissies.

Derde lid, onder c

Dit onderdeel vormt de voortzetting van artikel 5.10, tweede lid, onder c, van het Besluit omgevingsrecht en implementeert artikel 21, vijfde lid, onder b, van de richtlijn industriële emissies. Het bepaalt dat het voorkomen van ongevallen tot de toepassing van andere technieken kan noodzaken.

Derde lid, onder d

Dit onderdeel implementeert artikel 21, vijfde lid, onder b, van de richtlijn industriële emissies en was voorheen geregeld in artikel 5.10, tweede lid, onder d, van het Besluit omgevingsrecht. Het bepaalt dat nieuwe of gewijzigde Europese omgevingswaarden (artikel 2.15, eerste lid, onder a tot en met c, van de wet) aanleiding kunnen zijn tot het wijzigen van de voorschriften.

Vierde lid

Dit lid verplicht ertoe om in het geval dat er op grond van artikel 8.28 minder strenge emissiegrenswaarden zijn bepaald, bij het wijzigen van de voorschriften opnieuw wordt beoordeeld of minder strenge emissiewaarden kunnen worden bepaald. Dit lid vormt een voorzetting van artikel 2.30, eerste lid, Wabo en implementeert artikel 15, vierde lid, zesde alinea, van de richtlijn industriële emissies.

Vijfde lid

Dit lid vormt een voortzetting van artikel 2.31a, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Deze regeling maakt het mogelijk de grondslag van de aanvraag te verlaten, als technieken moeten worden voorgeschreven die afwijken van de technieken die zin de aanvraag zijn aangegeven.

Artikel 8.101 (specifieke gronden – plicht tot intrekking omgevingsvergunning milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk) [artikel 5.42, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft twee gronden die tot het intrekking van de omgevingsvergunning verplichten. De eerste intrekkingsgrond betreft het geval dat door wijziging van de voorschriften niet kan worden bereikt dat de in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. De tweede intrekkingsgrond betreft het geval dat de stortplaats of afvalvoorziening gesloten is verklaard. Deze regeling was voorheen opgenomen in artikel 2.33, eerste lid, onder b respectievelijk f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en vormt de implementatie van artikel 21, eerste lid, van de richtlijn industriële emissies.

Artikel 8.102 (specifieke gronden – bevoegdheid tot wijziging voorschriften omgevingsvergunning milieubelastende activiteit en lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringtechnisch werk) [artikel 5.42, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft uitvoering aan artikel 5.42, derde lid, van de wet en geeft het bevoegd gezag een facultatieve bevoegdheid tot het wijzigen van voorschriften, in verband met het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid.

Artikel 8.103 (specifieke gronden – bevoegdheid tot intrekking omgevingsvergunning milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktelichaam of zuiveringtechnisch werk) [artikel 5.42, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid, onder a

Deze regeling geeft een facultatieve intrekkingsgrond wegens het doelmatig beheer van afvalstoffen en is ontleend aan artikel 2.33, tweede lid, onder d, onder 1°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Eerste lid, onder b

Dit onderdeel geeft uitvoering aan artikel 5.42, derde lid, van de wet en geeft het bevoegd gezag de facultatieve intrekkingsbevoegdheid, in verband met het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid.

Tweede lid

Dit lid bepaalt dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning alleen intrekt als niet kan worden volstaan met wijziging van de voorschriften. Dit is een voorzetting van artikel 6.22, vierde lid, van de Waterwet en artikel 2.33, eerste lid, onder d, van de Wabo. De regeling is verbreed tot de andere vergunningen op grond van de wetten die in de Omgevingswet zijn samengekomen.

HOOFDSTUK 9 PROJECTBESLUITEN

Afdeling 9.1 Algemene bepalingen

Artikel 9.1 (instructieregels projectbesluit) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.28, a tot en met c en e en f, van de Omgevingswet]

Eerste en derde lid

Op grond van het eerste lid zijn de instructieregels voor omgevingsplannen van afdeling 5.1 van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten van provincies en waterschappen. Dit is gedaan omdat een projectbesluit de regels van een omgevingsplan wijzigt en voorkomen moet worden dat het omgevingsplan na een dergelijke wijziging in strijd is met de instructieregels voor het omgevingsplan. Er is bovendien geen reden om waterschappen en provincies in de gelegenheid te stellen om het omgevingsplan te wijzigen in gevallen waarin gemeenten dat niet mogen, of andersom. In het derde lid is hierop een uitzondering gemaakt voor een projectbesluit dat wordt vastgesteld voor de aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering. Op die projectbesluiten is paragraaf 5.1.3.3 niet van toepassing. Die paragraaf regelt dat een omgevingsplan geen activiteiten kan toelaten die een belemmering vormen voor de instandhouding, het onderhoud of de versterking van een primaire waterkering. Als deze instructieregel ook op een projectbesluit over een primaire waterkering van toepassing zou zijn, dan zou deze de realisatie van die projecten onmogelijk kunnen maken, omdat daarvoor juist ingrepen aan de primaire waterkering nodig kunnen zijn.

Tweede lid

In het tweede lid is een selectie van paragrafen uit hoofdstuk 5 van overeenkomstige toepassing verklaard op een projectbesluit dat wordt vastgesteld door een minister. Het gaat om de algemene bepalingen uit dat hoofdstuk (paragraaf 5.1.1) en de instructieregels over het waarborgen van de veiligheid (paragraaf 5.1.2), de weging van het waterbelang (paragraaf 5.1.3.2), het beschermen van de gezondheid en van het milieu (paragraaf 5.1.4), cultureel erfgoed (paragraaf 5.1.5.5) en het bevorderen van de toegankelijkheid van de openbare buitenruimte voor personen (paragraaf 5.1.8). Deze instructieregels zijn gegeven met het oog op algemene belangen, zoals het gezondheidsbelang en de bescherming van het milieu, die het Rijk bij het vaststellen van een projectbesluit op dezelfde wijze in aanmerking moet nemen als gemeenten en provincies dat op grond van de instructieregels moeten bij het vaststellen van een omgevingsplan respectievelijk projectbesluit of omgevingsverordening.

De instructieregels uit de niet van overeenkomstige toepassing verklaarde paragrafen in afdeling 5.1 borgen enkele, meer specifieke, nationale belangen. Deze belangen komen ook tot uitdrukking in diverse beleidsdocumenten van het Rijk, zoals de nationale omgevingsvisie en programma's, en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. Op grond van het algemene beginsel dat het Rijk bij zijn besluitvorming gebonden is aan het eigen beleid, worden deze belangen bij rijksprojectbesluiten al in aanmerking genomen en is daarvoor niet een afzonderlijke instructieregel gegeven. Alleen met een deugdelijke motivering kan het Rijk bij uitzondering van het eigen beleid afwijken. Hiermee wordt voorkomen dat ministers in voorkomend geval ontheffing moeten aanvragen van (eigen) instructieregels, als onverhoopt blijkt dat de uitoefening van een taak of bevoegdheid door een instructieregel onevenredig wordt belemmerd. In paragraaf 12.1 van het algemeen deel van de toelichting wordt daar nader op ingegaan.

Afdeling 9.2 Ontheffing

Artikel 9.2 (ontheffing instructieregels projectbesluit) [artikel 2.32, tweede lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel bepaalt in hoeverre voor een projectbesluit van een waterschap of provincie ontheffing kan worden verleend van de instructieregels in hoofdstuk 5, die op grond van artikel 9.1, eerste lid, van overeenkomstige toepassing zijn op die projectbesluiten. Voor projectbesluiten van het waterschap of de provincie kan van dezelfde regels uit afdeling 5.1 ontheffing worden verleend als op grond van artikel 5.162 voor omgevingsplannen van gemeenten. Concreet gaat het hier om de instructieregels

over primaire waterkeringen (paragraaf 5.1.3.3), kust (paragraaf 5.1.3.4), grote rivieren (paragraaf 5.1.3.5), het IJsselmeergebied (paragraaf 5.1.3.6), kust (paragraaf 5.1.5.2), regels voor het behoud van ruimte voor toekomstige functies (paragraaf 5.1.6) en regels voor het behoeden van de staat en werking van infrastructuur of voorzieningen voor nadelige gevolgen van activiteiten (paragraaf 5.1.7).

De ontheffing kan op grond van artikel 2.32, vierde lid, van de wet, alleen worden verleend in situaties waarbij de uitoefening van een taak of de bevoegdheid van de provincie of het waterschap om een projectbesluit te nemen onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het belang dat met de instructieregel wordt gediend. Voor ontheffing komen die gevallen in aanmerking waarbij een onverkorte toepassing van de instructieregel onevenredig nadelige gevolgen zou hebben voor een belang over de fysieke leefomgeving dat een de provincie of het waterschap met het projectbesluit wil behartigen, in verhouding tot het met de instructieregel te dienen nationale belang. Een aanvraag tot het verlenen van ontheffing kan door het dagelijks bestuur van een waterschap of gedeputeerde staten worden ingediend bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Wanneer het nationale belang waarop de aanvraag om ontheffing betrekking heeft, aan het beleidsterrein van een andere minister raakt, kan een ontheffing alleen worden verleend in overeenstemming met de minister die het aangaat.

HOOFDSTUK 10 MONITORING EN INFORMATIE

Bij de verwoording van de Europese en internationale rapportageverplichtingen is gekozen voor formuleringen die zo nauw mogelijk aansluiten op de bewoording van de die richtlijnen, verordeningen of verdragen. Deze woordkeus staat er niet aan in de weg dat in de uitvoering en de informatievoorziening zoveel mogelijk zal wordt gestreefd naar standaardisatie en uniformering.

Afdeling 10.1 Waarborgen van de veiligheid

§ 10.1.1 Externe veiligheidsrisico's

§ 10.1.1.1 Monitoring en gegevensverzameling

Artikel 10.1 (gegevensverzameling externe veiligheidsrisico's) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Dit artikel wijst de bestuursorganen aan die voor de in dit artikel genoemde activiteiten verantwoordelijk voor de verzameling (artikel 10.2) en verstrekking (artikel 8.25 Omgevingsbesluit) van gegevens over externe veiligheidsrisico's aan het register, bedoeld in artikel 10.3.

Voor milieubelastende activiteiten is aangesloten bij de bevoegdheidsverdeling voor de beoordeling van aanvragen om een omgevingsvergunning of het indienen van een melding op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving. Daarnaast is de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor het basisnet en het vervoer van gevaarlijke stoffen door een buisleiding en de Minister van Economische Zaken voor Kernenergiewet-inrichtingen en het winnen van delfstoffen of het opslaan van stoffen met een mijnbouwwerk.

Artikel 10.2 (gegevens externe veiligheidsrisico's) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

In dit artikel is aangegeven welke gegevens moeten worden verzameld over de activiteiten, bedoeld in artikel 10.1. Het gaat veelal over gegevens over de locatie van de risicobron, de aard en hoeveelheid van de aanwezige gevaarlijke stoffen en de daarmee samenhangende afstanden voor het plaatsgebonden risico en explosieaandachtsgebieden.

§ 10.1.1.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens

Artikel 10.3 (register externe veiligheidsrisico's) [artikelen 20.10, eerste lid, en 20.11, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Deze bepaling regelt de instelling van een nationaal register dat gegevens bevat van risicovolle activiteiten die zijn opgenomen in bijlage VII of waarvoor afstanden gelden die zijn opgenomen in bijlage VIII, IX en X. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om activiteiten met externe veiligheidsrisico's die zien op het basisnet, het afleveren en opslaan van LPG, het afleveren en opslaan van waterstof of het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk en pyrotechnische artikelen voor theatergebruik.

Ook gaat het om andere activiteiten met externe veiligheidsrisico's zoals het vervoeren van gevaarlijke stoffen over een weg en Seveso-inrichtingen.

Tweede en derde lid

In het tweede lid is de Minister van Infrastructuur en Milieu als beheerder van het register aangewezen. In het derde lid is aangegeven welke informatie het register dient te bevatten. Deze informatie bestaat onder andere uit informatie over de aanwezige gevaarlijke stoffen en een weergave op kaart van de daarmee samenhangende afstanden voor het plaatsgebonden risico en explosieaandachtsgebieden.

Artikel 10.4 (gegevensverstrekking domino-effecten Seveso-inrichting) [artikel 20.8, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Wanneer het bevoegd gezag over relevante gegevens beschikt over naburige Sevso-inrichtingen, deelt het bevoegd gezag deze gegevens met degene die de Seveso-inrichting exploiteert, waar sprake kan zijn van een risicoverhogend effect. Voorwaarde is dat de gegevens nodig zijn voor de toepassing van artikel 4.5 van het Besluit activiteiten leefomgeving, dat regels bevat over de informatie-uitwisseling tussen degene die Seveso-inrichtingen exploiteren die zijn aangewezen op grond van artikel 9, eerste lid, van de seveso-richtlijn. Om die manier worden zij in staat gesteld alle risico's van de Seveso-inrichting goed te beoordelen. Het gaat hier om gegevens die relevant kunnen zijn naast de gegevens die degene die de Seveso-inrichting exploiteert reeds heeft verstrekt op grond van artikel 4.5, eerste lid, onder g, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Dit artikel vormt een voortzetting van artikel 8, tweede lid, van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 en implementeert artikel 9, tweede lid, van de Seveso-richtlijn.

§ 10.1.2 Waterveiligheid

§ 10.1.2.1 Monitoring en gegevensverzameling

Artikel 10.5 (monitoring omgevingswaarden veiligheid waterkeringen) [artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

Het voornemen bestaat om deze paragraaf in te vullen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

§ 10.1.2.2 Verslagen en kaarten

Artikel 10.6 (overstromingsgevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten) [artikelen 20.16, eerste lid, en 20.17, eerste lid, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Dit artikel is de implementatie van artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's. Dit bepaalt dat ter voorbereiding van de overstromingsrisicobeheerplannen (artikel 3.10, tweede lid, van de wet en artikel 4.7 van dit besluit) overstromingsgevaar- en -risicokaarten gemaakt moeten worden. De kaarten geven inzicht in de kans op en de gevolgen van een overstroming en vormen de basis voor de aanpak van het beheer van die risico's. Dit artikel bevat regels over de productie, actualisatie en elektronische publicatie van overstromingsrisicogevaarkaarten en overstromingsrisicokaarten, waarbij de taak om hiervoor zorg te dragen ligt bij gedeputeerde staten. Deze taak moet worden uitgevoerd in overeenstemming met een aantal eisen die in artikel 6 van de richtlijn overstromingsrisico's zijn opgenomen. De termijn van actualisatie van de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten is geregeld in artikel 8.9, tweede lid, van het Omgevingsbesluit.

Afdeling 10.2 Milieu en gezondheid

§ 10.2.1 Kwaliteit van de buitenlucht

Artikel 10.7 (monitoring omgevingswaarden luchtkwaliteit) [artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

De methode voor het vaststellen wordt hier in algemene zin geregeld en voor het overige overgelaten aan een ministeriële regeling op grond van artikel 20.3 van de Omgevingswet.
Het begrip 'vaststellen van het kwaliteitsniveau' uit de Wet milieubeheer komt niet terug. Dit is geen definitie in de richtlijn luchtkwaliteit. Het bepalen (of prognosticeren) van de concentratie van een verontreinigende stof in de buitenlucht of van de depositie van die stof is onderdeel van de monitoringsplicht van artikel 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet.

Het bepalen van de luchtkwaliteit en het beoordelen of aan de omgevingswaarden is voldaan, is

onderdeel van de regels op grond van hoofdstuk 20 van de wet (artikel 20.1, eerste lid, van de wet). Het begrip beoordeling uit de richtlijn luchtkwaliteit (artikel 2, vierde lid) hoeft niet als definitie te worden geïmplementeerd. In de Wet milieubeheer was dit geregeld in de definitie van 'beoordelen van de luchtkwaliteit'. Volgens artikel 20.3, tweede lid, onder a, van de wet worden monitoringspunten bij regeling aangewezen. De Minister van Infrastructuur en Milieu is belast met de uitvoering van de monitoring, maar kan de feitelijke werkzaamheden in opdracht laten verrichten door een instituut als het RIVM.
De bewaking door monitoring vindt niet plaats op de uitgezonderde locaties. In navolging hiervan wordt een bijdrage aan de concentratie op die locaties evenmin beoordeeld volgens de instructie-, en beoordelingsregels (zie de artikelen 5.52 en 8.16 van dit besluit).

Deze bepaling is de implementatie van bijlage III, onder A, onder 2, onder a en c, bij de richtlijn luchtkwaliteit (vgl. artikel 5.19, tweede lid, onder a en c, van de Wet milieubeheer). Het toepassingsbereik waar de omgevingswaarden gelden is al afzonderlijk is geregeld (artikel 2.2 van dit besluit).

Artikel 10.8 (monitoring overige parameters luchtkwaliteit) [artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

Monitoring van de concentraties waar omgevingswaarden voor zijn vastgesteld in afdeling 2.2 van dit besluit is verplicht op grond van artikel 20.1, eerste lid, van de Omgevingswet, omdat dit omgevingswaarden zijn. In aanvulling daarop worden op grond van dit artikel de chemische samenstellingen van $PM_{2,5}$ gemonitord om adequate gegevens te krijgen over achtergrondniveaus. Dit artikel is de implementatie van artikel 6, vijfde lid, aanhef en onder d, en bijlage IV bij de richtlijn luchtkwaliteit. Deze bijlage IV noemt daarbij sulfaat (SO_4^{2-}), nitraat (NO_3^-), natrium (Na^+), kalium (K^+), ammonium (NH_4^+), chloride (Cl^-), calcium (Ca^{2+}), magnesium (Mg^{2+}), elementair koolstof (EC) en organisch koolstof (OC).

Voor het beleid voor de omgevingswaarden voor ozon worden ook vluchtige organische stoffen als ozonprecursoren gemeten (eerste lid, onder a, sub 2). Dit onderdeel is de implementatie van artikel 10, zesde lid, en bijlage X bij de richtlijn luchtkwaliteit.

Daarnaast is volgens artikel 4, negende lid, van de richtlijn gevaarlijke stoffen in de lucht monitoring van de deposities van de gevaarlijke stoffen in de lucht verplicht. De monitoring voor de concentraties van die stoffen is verplicht op grond van de wet, omdat dit omgevingswaarden zijn (artikel 2.9 van dit besluit). De voorgeschreven monitoring van zowel de concentraties als de depositie van de andere relevante polycyclische aromatische koolwaterstoffen is de implementatie van artikel 4, achtste en negende lid, van die richtlijn.
Deze monitoringsverplichtingen waren vastgelegd in artikel 19 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

Artikel 10.9 (monitoring nec-richtlijn) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Artikel 20.7, aanhef en onder a, van de wet bepaalt dat regels worden gesteld over gegevensverzameling ter uitvoering van de nec-richtlijn. De Minister van Infrastructuur en Milieu wordt aangewezen als verantwoordelijke voor de nationale emissie-inventarissen en nationale emissieprognoses. Dit artikel is de implementatie van artikel 7, eerste lid, van die richtlijn. Dit was geregeld in het Besluit uitvoering EG-richtlijn nationale emissieplafonds op grond van de Wet inzake de luchtverontreiniging.

Het voornemen bestaat om bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet de plicht van artikel 20.7, onder a, van de wet te verplaatsen naar artikel 20.4 van de wet. Dat artikel bepaalt voor welke richtlijnen monitoringsregels worden gesteld. Ook de uitvoering van de nec-richtlijn betreft een vorm van monitoring. Dit blijkt ook uit de toelichting bij artikel 20.2, eerste lid, van de wet en uit de mogelijkheid dat omgevingswaarden ter implementatie van die richtlijn kunnen worden vastgesteld (zie paragraaf 8.9 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Omgevingswet).

Artikel 10.10 (gegevensverzameling luchtkwaliteit door gemeenten en provincies) [artikel 20.2, derde lid, van de Omgevingswet]

Door het Rijk worden, aanvullend op de landelijke metingen en de Grootschalige Concentratiekaarten Nederland, meer verfijnde berekeningen uitgevoerd van de concentraties stikstofdioxide (NO_2) en PM_{10}. Deze verfijnde berekeningen worden uitgevoerd op locaties in de directe omgeving van wegen en veehouderijen. Dit is in lijn met de monitoring van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Deze berekeningen zijn alleen relevant voor de aandachtsgebieden voor luchtkwaliteit, bedoeld in (zie de toelichting bij artikel 5.40) worden Deze verfijnde berekeningen maken het mogelijk om voor deze aandachtsgebieden tijdig dreigende overschrijdingen te signaleren

van de omgevingswaarden voor NO_2 en PM_{10} (artikel 2.5, eerste lid, onder b, en artikel 2.6, eerste lid). Daarnaast kunnen deze monitoringsresultaten ook worden gebruikt voor de toetsing van activiteiten aan de rijksomgevingswaarden voor NO_2 en PM_{10}. Om deze verfijnde berekeningen uit te voeren zijn gegevens nodig van de gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden voor de locaties in de directe omgeving van wegen en veehouderijen waar de bevolking kan worden blootgesteld aan hogere concentraties in de buitenlucht. Voor wegen gaat het hierbij om gegevens over:
– verkeersintensiteiten van de onderscheidenlijke categorieën van motorvoertuigen,
– wijze waarop het verkeer zich afwikkelt, zoals de mate van congestie,
– kenmerken van de betreffende weg, zoals de maximum snelheid, en
– kenmerken van de omgeving, zoals de aanwezigheid van schermen langs de weg.
Voor veehouderijen gaat het hierbij om gegevens over:
– fysieke kenmerken van de bron, zoals de bronhoogte, en
– kenmerken van de emissie, zoals het aantal dierplaatsen en het staltype.

Deze plicht om gegevens te verzamelen gold ook onder artikel 4 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007. De plicht wordt onder de Omgevingswet beperkt tot alleen de gemeenten en provincies in de aandachtsgebieden.

§ 10.2.2 Waterkwaliteit

§ 10.2.2.1 Monitoring en gegevensverzameling kaderrichtlijn water

Artikel 10.11 (grondslag monitoring waterkwaliteit) [artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt, dat de vraag of voldaan wordt aan de daarbij genoemde omgevingswaarden, het goede ecologische potentieel (geregeld in artikel 2.14) en een aantal doelstellingen, uitsluitend wordt beantwoord in overeenstemming met de voorgeschreven monitoring. Bij de doelstellingen gaat het om het vereiste van geen achteruitgang (artikel 4.15, eerste lid), het vereiste van geen significante en aanhoudend stijgende trends (artikel 4.17, eerste lid), het vereiste van geen bacteriële besmetting van schelpdierwater (artikel 4.19) en het vereiste van geen achteruitgang van de kwaliteit en de verbetering van de kwaliteit van waterlichamen vanwege vermindering zuiveringsinspanning (artikel 4.21, eerste lid). In het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 staat deze eis verspreid over verschillende artikelen. Omwille van de helderheid is ervoor gekozen om al deze gelijkluidende eisen te bundelen in één artikel.

Inhoudelijk is ten opzichte van de regeling van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 geen enkele wijziging beoogd: voor de beoordeling van de status van de krw-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen is de op grond van dit besluit en de ministeriële regeling leidend. Het monitoren in de zin van de kaderrichtlijn water omvat meer dan het meten of berekenen van de waterkwaliteit of kwantiteit (in het geval van grondwater). Op grond van de meetresultaten moet een uitspraak worden gedaan of het waterlichaam voldoet aan de eisen.

Artikel 10.12 (monitoring overige parameters waterkwaliteit) [artikel 20.1, derde lid, van de Omgevingswet]

Voor waterkwaliteit zijn naast verschillende omgevingswaarden ook verschillende doelstellingen geformuleerd, zoals een goed ecologisch potentieel, het vereiste van geen achteruitgang, etcetera. Om deze doelstellingen goed te kunnen monitoren, worden in dit artikel de verschillende parameters aangewezen.

Artikel 10.13 (methode van monitoring omgevingswaarden en overige parameters) [artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel wordt op hoofdlijnen aangegeven op welke wijze de monitoring van de waterkwaliteit dient plaats te vinden. Hierbij geldt dat voor de onderdelen a tot en met i de monitoring aan de hand van de genoemde richtlijnen dient plaats te vinden. Zoals eerder aangegeven wordt in dit besluit alleen de methode van monitoring, het bestuursorgaan dat belast is met de monitoring en de aanwijzing van de overige parameters, aangegeven. Om een volledig overzicht te krijgen van alle vereisten met betrekking tot de monitoring zal ook naar de ministeriële regeling moeten worden gekeken. Zo schrijft het besluit voor dat er een meetnet moet worden opgezet met representatieve meetlocaties (eerste lid, onder a), maar zal de daadwerkelijke aanwijzing plaatsvinden op het niveau van ministeriële regeling, waarbij het mogelijk is dat een en ander via protocollen wordt vastgelegd. De regeling zal dan het gebruik van die protocollen voorschrijven.

Onderdeel e ziet op de monitoring van opkomende stoffen die op de aandachtstoffenlijst Rps staan.

Dit betreft een lijst van stoffen die op grond van artikel 8ter, eerste lid, van de richtlijn prioritaire stoffen door de Europese Commissie wordt vastgesteld. Zie ook de toelichting bij artikel 2.12, derde lid.

Onderdeel f ziet op opkomende stoffen die op termijn een risico voor de duurzame drinkwatervoorziening kunnen vormen. Voor een duurzame veiligstelling van de drinkwatervoorziening is van belang dat in monitoring wordt voorzien van nieuwe, opkomende stoffen die een mogelijke bedreiging kunnen vormen voor de drinkwatervoorziening. Het Protocol voor monitoring en toetsing drinkwaterbronnen KRW werkt de wijze van monitoring en toetsing van deze stoffen aan de Krw-doelen nader uit. Dit protocol is onderdeel van het totale pakket aan ondersteunende Krw-instrumenten voor de monitoring en zal onderdeel uitmaken van de ministeriële regeling.

Onderdeel j ten slotte geeft aan welke methode voor monitoring voor schelpdierwater dient te worden gehanteerd.

Artikel 10.14 (methode indeling krw-oppervlaktewaterlichaam) [artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

Voor de toepassing van artikel 2.13, eerste lid, dienen de krw-oppervlaktewaterlichamen ingedeeld te worden in de in Nederland voorkomende typen natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichamen. Dit artikel beschrijft op welke wijze dit gebeurt. Maar de meeste krw-oppervlaktewaterlichamen in Nederland zijn niet natuurlijk en zijn op grond van het nationaal waterprogramma (als het gaat om rijkswateren) of het regionaal waterprogramma (voor regionale wateren) aangemerkt als een kunstmatig of sterk veranderend krw-oppervlaktewaterlichaam (vergelijk art 4.10, tweede lid, onder a, en 4.4, tweede lid, onder a).

Tweede lid

Het Stowa-rapport voor sloten en kanalen kan worden toegepast voor kunstmatige waterlichamen die als sloot of kanaal moeten worden gekwalificeerd. Dit zijn vaak bepaalde typen kunstmatige wateren met eigen ecologische kenmerken en soortenlijsten die duidelijk verschillen van natuurlijke watertypen, zoals natuurlijke meren en rivieren. Voor sterk veranderend waterlichamen en andere kunstmatige waterlichamen dan sloten of kanalen is een vergelijking met bepaalde natuurlijke watertypen wel mogelijk. Voor die wateren kan wel gebruik worden gemaakt van het in de vorige alinea genoemde Stowa-rapport.

Artikel 10.15 (methode bepaling van de ecologische toestand) [artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

In bijlage V bij de kaderrichtlijn water zijn algemene omschrijvingen opgenomen van de verschillende kwaliteitselementen van de ecologische toestand van natuurlijke waterlichamen. Voor de monitoring moeten zij worden uitgewerkt om te kunnen worden toegepast. Daarbij moet worden uitgegaan van de specificaties die zijn opgenomen in het Stowa-rapport voor natuurlijke watertypen. Het Stowa-rapport voldoet aan de eisen die gesteld zijn in de intercalibratiebeschikking van de Europese Commissie.

De omschrijving van de kwaliteitselementen in bijlage V, paragraaf 1.1 bij die richtlijn, die samen de goede ecologische toestand vormen zijn te globaal om op basis van de monitoringsresultaten te kunnen vaststellen of een natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam voor een bepaald element in de goede ecologische toestand verkeert. Het Stowa-rapport geeft hiervoor (behalve voor de specifieke chemische stoffen) monitoringsindicatoren. Op basis van deze monitoringsindicatoren kan preciezer worden bepaald, wanneer voor een kwaliteitselement onder normale omstandigheden sprake is van een goede ecologische toestand.

Artikel 10.16 (methode bepaling goed ecologisch potentieel) [artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

Het krw-oppervlaktewaterlichaam moet voldoen aan de eisen voor een goed ecologisch potentieel (vergelijk artikel 2.14). Het Stowa-rapport voor natuurlijke watertypen kan als vertrekpunt dienen voor de vaststelling van de monitoringsindicatoren voor een goed ecologisch potentieel, die per waterlichaam worden opgenomen in het toepasselijke waterprogramma (nationaal waterprogramma voor rijkswateren en regionaal waterprogramma voor regionale wateren).

Artikel 10.17 (methode bepaling indeling in toestandsklassen) [Artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit lid wordt voor de andere kwaliteitselementen van de ecologische toestand verwezen naar het Stowa-rapport voor natuurlijke watertypen, waarin richtlijnen voor de indeling in een van de vijf toestandsklassen worden gegeven.

Tweede lid

Dit lid heeft betrekking op de klassenindeling voor het ecologisch potentieel. Voor de klassenindeling in één van de vier onderscheiden toestandsklassen is een methodiek aangegeven in de Handreiking MEP/GEP, om tot een uniforme benadering te komen. Er moet hierbij worden uitgegaan van het goede ecologisch potentieel dat voor het waterlichaam in het regionaal waterprogramma of het nationale waterprogramma is vastgesteld.

Artikel 10.18 (aanwijzing bestuursorgaan monitoring kaderrichtlijn water) [artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

Op grond van dit artikel zijn de waterbeheerders verantwoordelijk voor de uitvoering van de monitoring. Dit betekent overigens niet dat deze bestuursorganen de monitoring daadwerkelijk altijd zelf moeten uitvoeren. Zij kunnen ook gebruikmaken van gegevens die door anderen, bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven of natuurbeheerders, worden verstrekt. Voor een aantal specifieke kwaliteitsaspecten van de grondwatertoestand wordt landelijk gemonitord. De verantwoordelijke waterbeheerders ontvangen de resultaten daarvan. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de monitoring voor grondwaterlichamen ligt bij gedeputeerde staten.

§ 10.2.2.2 Monitoring en gegevensverzameling kaderrichtlijn mariene strategie

Artikel 10.19 (monitoring kaderrichtlijn mariene strategie) [artikelen 2.24, eerste lid, en 2.26, eerste lid en derde lid, aanhef en onder c, 20.1, derde lid, en 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

Met dit artikel is een deel van de kaderrichtlijn mariene strategie geïmplementeerd. Kortheidshalve wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting op bij artikel 3.1 voor een toelichting op:
– de opbouw van de kaderrichtlijn mariene strategie,
– het toepassingsbereik van de mariene strategie, en in het verlengde daarvan de taken, het programma van maatregelen mariene strategie en het monitoringsprogramma, en
– de verhouding met het nationaal waterplan.

Eerste, tweede en derde lid

De kaderrichtlijn mariene strategie schrijft in de artikelen 5, tweede lid, aanhef en onder a, onder iv, en 11, eerste lid, voor dat de lidstaten een monitoringprogramma moeten vaststellen. Dit is in het derde lid vastgelegd. Daarnaast schrijft de kaderrichtlijn mariene strategie voor dat dit monitoringsprogramma uitgevoerd moet worden. Ter implementatie van deze plicht is in het eerste lid geregeld dat de ‘de milieutoestand van de Nederlandse mariene wateren’ door monitoring moet worden bewaakt. Het gaat hierbij om een ‘andere parameter’ als bedoeld in artikel 20.1, derde lid, van de Omgevingswet. In het tweede lid is ter voldoening van de plicht tot het uitvoeren van het monitoringsprogramma en van het bepaalde in artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet de methode van monitoring opgenomen.

Vierde lid

De monitoring wordt uitgevoerd door de Minister van Infrastructuur en Milieu, in overeenstemming met Onze de Minister van Economische Zaken, gezien de verantwoordelijkheid van Onze Minister van Economische Zaken voor de beleidsterreinen biodiversiteit, natuur, en visserij.

§ 10.2.2.3 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens kaderrichtlijn water

Artikel 10.20 (register beschermde gebieden kaderrichtlijn water) [artikelen 20.10, eerste lid, en 20.11, aanhef en onder c, van de Omgevingswet]

Volgens bijlage IV bij de kaderrichtlijn water moeten de beschermde gebieden worden opgenomen in een register. Dit artikel regelt de implementatie daarvan. Het gaat om schelpdierwater, gebieden die

zijn aangewezen voor de onttrekking van water voor drinkwaterwinning, zwemwater, viswater, nutriëntgevoelige gebieden en Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen op grond van de Wet natuurbescherming. Deze beschermde gebieden betreffen op grond van een specifieke richtlijn aangewezen wateren, waarvoor specifieke eisen gelden ter bescherming van de bijzondere functie die deze gebieden vervullen. Artikel 4, eerste lid, onder c, van de kaderrichtlijn water bepaalt dat voor deze gebieden uiterlijk op 22 december 2015 aan alle in de kaderrichtlijn water opgenomen doelstellingen moet zijn voldaan, voor zover dat in de richtlijn, waaronder het gebied is ingesteld, is bepaald. De Minister van Infrastructuur en Milieu zorgt ervoor dat één of meer registers van de beschermde gebieden wordt bijgehouden. De gegevens die nodig zijn voor het register of de registers worden ook aangebracht door andere bestuursorganen (gemeenten, waterschappen, provincies en de Minister van Economische zaken).

§ 10.2.2.4 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens richtlijn stedelijk afvalwater

Artikel 10.21 (rapport afvoer stedelijk afvalwater en slib) [artikel 20.8, eerste lid, van de Omgevingswet]

Artikel 16 van de richtlijn stedelijk afvalwater schrijft voor dat het publiek elke twee jaar geïnformeerd dient te worden over de afvoer van stedelijk afvalwater en slib. In dit artikel is deze verplichting opgenomen. In artikel 8.27 van het Omgevingsbesluit is vervolgens geregeld dat dit rapport elektronisch beschikbaar wordt gesteld.

§ 10.2.3 Zwemwater

Artikel 10.22 (monitoring omgevingswaarde zwemlocaties) [artikel 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

In dit artikel wordt de methode van monitoring van de zwemlocatie aangegeven. Aangesloten wordt bij de methodiek die is opgenomen in de bijlagen bij de zwemwaterrichtlijn. De zwemwaterrichtlijn geeft echter in artikel 3, negende lid, de mogelijkheid om voor een andere methode te kiezen dan voorgeschreven wordt door de richtlijn, mits daarbij de daarbij gestelde eisen in acht worden genomen. Dit is opgenomen in het tweede lid. Het derde lid wijst het bestuursorgaan aan dat verantwoordelijk is voor de monitoring. De beheerder is steeds het bestuur van de waterschappen indien het regionale wateren betreft of de Minister van Infrastructuur en Milieu in het geval het gaat om rijkswateren. Zie hiervoor de definitie van beheerder zoals opgenomen in bijlage I, onder A, bij dit besluit. Dit betekent overigens niet dat deze bestuursorganen de monitoring daadwerkelijk altijd zelf moeten uitvoeren. Verwezen wordt naar paragraaf 6.2 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel 10.23 (monitoring andere parameters zwemlocaties) [artikelen 20.1, derde lid, en 20.2, eerste lid, van de Omgevingswet]

Eerste lid

In dit eerste lid worden de andere parameters dan de omgevingswaarde aangewezen, waardoor er een monitoringsverplichting ontstaat.

Tweede en derde lid

Artikel 9, tweede lid, eerste volzin, van de zwemwaterrichtlijn bepaalt dat visuele inspectie van zichtbare verontreiniging van het water op een zwemlocatie dient plaats te vinden. Het gaat hierbij niet alleen om de aanwezigheid van afval als glas, plastic en rubber, maar ook die van teerachtige residuen in het water. Bij dit laatste kan worden gedacht aan bijvoorbeeld olie die op het wateroppervlak drijft. De zwemwaterrichtlijn schrijft geen frequentie voor van dit onderzoek, maar de waterbeheerder zal dit onderzoek uit kunnen voeren samen met het onderzoek naar andere parameters. Het publiek wordt voorgelicht over de resultaten van deze inspectie (zie artikel 8.29, eerste lid, onder b, onder 2, van het Omgevingsbesluit). Als op basis van deze inspectie 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, van het Omgevingsbesluit. De zwemwaterrichtlijn geeft geen specifieke methode voor de monitoring van mogelijke proliferatie van cyanobacteriën en de neiging tot proliferatie van macroalgen of marien fytoplankton. De regels voor de monitoring zijn daarom uitgewerkt in het Blauwalgenprotocol dat een handvat geeft hoe om te gaan met blauwalgen op de locatie. De ervaringen van waterbeheerders, provincies en laboratoria zijn bij het opstellen van het protocol betrokken.

§ 10.2.4 Geluid

§ 10.2.4.1 Monitoring en gegevensverzameling

Artikel 10.24 (gegevensverzameling belangrijke wegen en spoorwegen door provincies) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat de plicht voor gedeputeerde staten om bij te houden welke wegen in beheer bij de provincie en welke 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. Op grond van artikel 8.30 van het Omgevingsbesluit moeten deze gegevens elke vijf jaar vóór 1 april aan de Minister van Infrastructuur en Milieu worden verstrekt, zodat deze de betreffende wegen en spoorwegen periodiek kan publiceren. Voor belangrijke wegen en spoorwegen moeten geluidbelastingkaarten en actieplannen worden opgesteld.

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 10.25 (gegevensverzameling voor geluidbelastingkaarten) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Omgevingswet]

Dit artikel bevat de plicht om gegevens te verzamelen over de geluidbelasting door de geluidbronnen als bedoeld in de artikelen 3.6, eerste lid, 3.8, eerste lid, en 3.9, eerste lid, van de wet, met het oog op de plicht tot het vaststellen van geluidbelastingkaarten in artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai.

Eerste lid

Deze bepaling verplicht het college van burgemeester en wethouders van een agglomeratiegemeente tot het verzamelen van gegevens over de geluidbelasting door wegen, spoorwegen, luchthavens of een activiteit of samenstel van activiteiten als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, van de wet. De minister wijst elke vijf jaar de agglomeraties aan als bedoeld in artikel 3, onder k, van de richtlijn omgevingslawaai. De aanwijzing van de agglomeraties vindt plaats bij ministeriële regeling op grond van artikel 2.21, tweede lid, onder c, van de wet. De eerstvolgende aanwijzing na inwerkingtreding van dit besluit vindt plaats in het jaar 2022.

Bij activiteiten als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder d, van de wet, gaat het allereerst om activiteiten waarvoor in het omgevingsplan of de omgevingsverordening regels voor de geluidbelasting zijn gesteld. Daarnaast gaat het om activiteiten waarvoor door het Rijk regels voor de geluidbelasting zijn gesteld. Dit zijn dezelfde activiteiten (alle activiteiten, behalve het wonen) als waar artikel 5.58 op ziet. Paragraaf 10.2.4 ziet echter, anders dan paragraaf 5.1.4.2, ook op activiteiten die worden verricht op industrieterreinen als bedoeld in de Wet geluidhinder.

De plicht om gegevens te verzamelen, geldt in geval van geluidbronnen als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder c en d, van de wet, alleen voor zover de geluidbelasting door die bronnen een bepaald niveau overstijgt. Gegevens over de geluidbelasting door luchthavens worden alleen verzameld als de geluidbelasting binnen de gemeente meer bedraagt dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night}. Dit is een voortzetting van artikel 16 van het Besluit geluid milieubeheer. Voor activiteiten geldt als uitgangspunt dat er alleen gegevens hoeven te worden verzameld als de maximaal toegelaten geluidbelasting meer dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night} is. Om te voorkomen dat relevante cumulaties van geluidbelasting door activiteiten buiten beschouwing blijven, is bepaald dat gegevensverzameling over de geluidbelasting door activiteiten op industrieterreinen als bedoeld in de Wet geluidhinder plaatsvindt als die activiteiten gezamenlijk een geluidbelasting van meer dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night} kunnen veroorzaken. Eenzelfde regeling is getroffen voor activiteiten in gebieden waarvoor in het omgevingsplan op grond van artikel 5.66 een hogere waarde dan de standaardwaarde voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ van geluid is vastgesteld, en die gezamenlijk een geluidbelasting van meer dan 55 dB L_{den} of 50 dB L_{night} op omliggende geluidgevoelige gebouwen of geluidgevoelige locaties kunnen hebben. Dit vormt deels een voortzetting van de artikelen 18, 19 en 20 van het Besluit geluid milieubeheer.

Tweede en derde lid

In deze leden is een plicht tot gegevensverzameling voor gedeputeerde staten respectievelijk de Minister van Infrastructuur en Milieu opgenomen. Gedeputeerde staten zijn belast met het verzamelen van gegevens over de geluidbelasting door belangrijke wegen en belangrijke spoorwegen als bedoeld in artikel 10.24 en belangrijke burgerluchthavens van regionale betekenis als bedoeld in artikel 3.8, eerste lid, van de wet. De Minister van Infrastructuur en Milieu is belast met de gegevensverzameling

over de geluidbelasting door wegen in beheer bij het Rijk, hoofdspoorwegen, de luchthaven Schiphol en andere belangrijke burgerluchthavens van nationale betekenis.

Vierde lid

Dit lid bepaalt dat de gegevensverzameling plaatsvindt door bepaalde berekeningen, zodat er geluidbelastingkaarten kunnen worden opgesteld. In de eerste plaats gaat het om het berekenen van de geluidbelasting L_{den} en de geluidbelasting L_{night} door de bronnen, bedoeld in het eerste, tweede en derde lid van dit artikel 10.25. Hierbij wordt uitgegaan van de situatie in het kalenderjaar voorafgaand aan de vaststelling van een geluidbelastingkaart. In de tweede plaats moet het aantal geluidgevoelige gebouwen, geluidgevoelige locaties en bewoners van woningen worden berekend dat aan bepaalde waarden van geluidbelasting is blootgesteld. Bij ministeriële regeling wordt vastgelegd welke waarden dit zijn.

§ 10.2.4.2 Verslagen en kaarten

Artikel 10.26 (plicht tot opstellen geluidbelastingkaarten) [artikelen 20.16, eerste lid, en 20.17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

In artikel 7 van de richtlijn omgevingslawaai worden geluidbelastingkaarten verplicht gesteld voor agglomeraties en bepaalde geluidbronnen om een beeld te krijgen van de bestaande geluidsituatie. De geluidbelastingkaarten dienen volgens de richtlijn omgevingslawaai door de daarvoor aangewezen autoriteiten te worden vastgesteld.

In artikel 20.17 van de wet is bepaald dat er regels worden gesteld over het opstellen van geluidbelastingkaarten door de Minister van Infrastructuur en Milieu, gedeputeerde staten en het college van burgemeester en wethouders van de agglomeratiegemeenten. In dit artikel is hieraan uitvoering gegeven met de plicht voor de genoemde bestuursorganen om geluidbelastingkaarten vast te stellen.

Artikel 10.27 (verbeelding van gegevens op geluidbelastingkaarten) [artikelen 20.16, eerste lid, en 20.17, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Het eerste lid regelt dat de gegevens die op grond van artikel 10.25, vierde lid, zijn berekend, op geluidbelastingkaarten moeten worden verbeeld. Dit betekent dat de geluidbelasting L_{den} en de geluidbelasting L_{night} door de geluidbronnen als bedoeld in artikel 10.25, eerste, tweede en derde lid, op de geluidbelastingkaarten voor die bronnen moeten worden verbeeld. Daarnaast moeten geluidbelastingkaarten een weergave bevatten van het aantal geluidgevoelige gebouwen, geluidgevoelige locaties en bewoners van woningen dat wordt blootgesteld aan bepaalde waarden van de geluidbelasting L_{den} of de geluidbelasting L_{night}. Dit lid is een voortzetting van artikel 11.6, vijfde lid, van de Wet milieubeheer.

Het tweede lid bepaalt dat de geluidbelastingkaarten die door gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Milieu worden opgesteld voor belangrijke wegen en belangrijke spoorwegen, een weergave bevatten van de geluidsituatie van geluidgevoelige gebouwen en geluidgevoelige locaties en van stille gebieden die zijn gelegen in de omgeving van die wegen en spoorwegen. Dit lid is een voortzetting van artikel 11.6, derde lid, van de Wet milieubeheer.

§ 10.2.5 Emissies in lucht, water en bodem

§ 10.2.5.1 Monitoring en gegevensverzameling

Artikel 10.28 (begripsbepalingen) [artikelen 20.6, eerste lid, en 20.10, eerste lid, van de Omgevingswet]

Voor de leesbaarheid van paragraaf 10.2.5.1 zijn in dit artikel enkele begripsbepalingen opgenomen.

Artikel 10.29 (aanwijzing bestuursorganen gegevensverstrekking PRTR) [artikelen 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

In dit artikel worden de instanties aangewezen die zijn belast met de uitvoering van de taken in het kader van de PRTR-verordening en het PRTR-protocol. Bij de aanwijzing van de bevoegde instanties is aangesloten bij de bevoegdheidstoedeling voor de verlening van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten.

In de meeste gevallen is dit een voortzetting van de bestaande situatie. Voor de intensieve veeteelt gold echter voor de inwerkingtreding van dit besluit een uitzondering: deze sector viel voor wat betreft

de PRTR-aspecten onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Economische Zaken, omdat de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland in de praktijk al over de gegevens waar het om gaat, beschikte. In dit besluit is er niet voor gekozen om de Minister van Economische Zaken weer aan te wijzen als bevoegde instantie voor deze taken voor het PRTR. De reden hiervoor is dat de Omgevingswet op dit moment niet voorziet in een grondslag om de Minister van Economische Zaken ook aan te wijzen als toezichthoudend en handhavend bevoegd orgaan bij niet-naleving van de verplichtingen voor het indienen van een PRTR-verslag. Samen met de betrokken partijen zal worden bezien of er nog voldoende redenen bestaan om de uitzonderingssituatie voor de intensieve veehouderij en de aanwijzing van de Minister van Economische Zaken als bevoegd orgaan onder de Omgevingswet toch voort te zetten. Als continuering van deze uitzondering daarbij wenselijk wordt bevonden, zal dit besluit via het Invoeringsbesluit Omgevingswet worden aangepast. In samenhang daarmee zal dan door middel van het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet in een wettelijke grondslag voor de handhavingstaak worden voorzien.

Artikel 10.30 (kwaliteitsbeoordeling PRTR-verslag) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingswet]

Dit artikel geeft een nadere concretisering van artikel 9, tweede lid, van de PRTR-Verordening en artikel 10, tweede lid, van het PRTR-protocol, waarin de kwaliteitsbeoordeling van het PRTR-verslag is geregeld. Het bevoegd gezag is verplicht tijdig de kwaliteit van een ingediend PRTR-verslag te beoordelen. De kwaliteitsbeoordeling moet uiterlijk op 30 juni van het jaar volgend op het verslagjaar zijn afgerond (eerste lid).

Bij die beoordeling moet vooral worden gelet op de aspecten volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid. Voor wat betreft de te volgen procedure wordt in de richtsnoeren van de PRTR-verordening alleen vermeld dat de bevoegde instantie in geval van discrepanties, onzekerheid of twijfel over de verstrekte gegevens zou kunnen vragen om verduidelijking en eventueel aanpassing van de verstrekte informatie (Richtsnoeren EG-verordening PRTR, paragraaf 1.2.3).

Dit artikel vult de te volgen procedure nader in. Daarbij staat centraal de bevoegdheid om een zogenoemde negatieve verklaring af te geven. Dat is een verklaring dat het ingediende PRTR-verslag niet voldoet aan de daaraan in de artikelen 5.10, 5.12 of 5.13 van het Besluit activiteiten leefomgeving gestelde eisen. Het gaat hierbij om eisen over de inhoud van het verslag (artikel 5, eerste en tweede lid, PRTR-Verordening), eisen over de manier waarop de gegevens zijn vergaard (artikel 5, derde en vierde lid, PRTR-Verordening) en de kwaliteit van de informatie (artikel 9, tweede lid, PRTR-Verordening).

Het bevoegd gezag kan degene die de activiteit verricht, in eerste instantie informeel, in de gelegenheid stellen om gebreken te herstellen, als het PRTR-verslag niet voldoet aan de gestelde eisen. Ook kan het bevoegd gezag een last onder dwangsom opleggen.

Het afgeven van een negatieve verklaring (tweede lid) wordt relevant als het PRTR-verslag ook in tweede instantie niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen. De termijn voor het afgeven van de verklaring, bedoeld in het eerste lid, kan met maximaal drie maanden worden verlengd, dus tot uiterlijk 30 september (derde lid). Hiervoor kan bijvoorbeeld aanleiding zijn als aan de exploitant een last onder dwangsom is opgelegd en het bevoegde bestuursorgaan wil afwachten of de ontbrekende gegevens naar aanleiding daarvan alsnog worden aangeleverd. Op grond van artikel 8.33 van het Omgevingsbesluit moet degene die de activiteit verricht geïnformeerd worden over het uitstel van de afgifte van de verklaring.
Een negatieve verklaring heeft tot gevolg dat de gegevens niet in het nationale PRTR (het nationale Pollutants Release and Transfer Register) worden opgenomen.
Bovendien kan, op grond van het vierde en vijfde lid, tot vijf jaar na afloop van het verslagjaar alsnog een negatieve verklaring worden afgegeven, dus ook in gevallen waarin de kwaliteit van de gegevens aanvankelijk positief werd beoordeeld. Te denken valt hierbij aan gevallen van valsheid in geschrifte.

Artikel 10.31 (niet tijdige indiening PRTR-verslag) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Omgevingswet]

Op grond van dit artikel kan ook in gevallen waarin in het geheel geen PRTR-verslag is ingediend binnen de daarvoor geldende termijn, een negatieve verklaring worden afgegeven. Dit moet plaatsvinden uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het verslagjaar. Dit biedt ruimte om het afgeven van een negatieve verklaring enige tijd uit te stellen in verband met een opgelegde last onder dwangsom. Hiervoor kan bijvoorbeeld aanleiding zijn als aan de exploitant van de inrichting kort na 31 maart een last onder dwangsom is opgelegd en de bevoegde instantie nog enige tijd wil afwachten of als gevolg daarvan niet alsnog een PRTR-verslag wordt ingediend. Om problemen te voorkomen, is het zeer wenselijk dat er ruim voor 31 maart overleg plaatsvindt tussen het bevoegd gezag en de

exploitant, om te voorkomen dat er verschillende interpretaties zijn over de vraag of de activiteit rapportageplichtig is.

Ook een negatieve verklaring in verband met het niet (tijdig) indienen van een PRTR-verslag wordt in het nationale PRTR vermeld.

Artikel 10.32 (inwerkingtreding verklaring niet voldoend of niet tijdig ingediend verslag) [artikel 16.88 van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt wanneer de verklaring van het bevoegd gezag dat het PRTR-verslag niet voldoet aan de daaraan gestelde eisen (artikel 10.30, tweede en vierde lid) of dat het PRTR-verslag niet is ingediend (artikel 10.31) in werking treedt. Hierbij is gekozen voor een termijn van vier weken na bekendmaking, zodat de exploitant de gelegenheid heeft om hierop te reageren. Dit is een verbijzondering van de regeling in artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht. De overige artikelen van paragraaf 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht zijn onverkort van toepassing, zoals artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht (de bekendmaking geschiedt door toezending aan de belanghebbenden, in dit geval de exploitant). Een verzoek om voorlopige voorziening dat binnen deze termijn van vier weken wordt ingediend, heeft schorsende werking.

Artikel 10.33 (geheimhouding gegevens) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Omgevingswet]

Eerste en tweede lid

In dit artikel 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 5.9 van het Besluit activiteiten leefomgeving). Bijvoorbeeld als het PRTR-verslag bedrijfs- en fabricagegegevens bevat. Ook kan het zijn dat het bevoegd gezag uit eigen beweging bepaalde gegevens niet aan de Minister van Infrastructuur en Milieu wenst te zenden, bijvoorbeeld omdat de veiligheid van de staat anders geschaad zou kunnen worden of in het belang van het voorkomen van sabotage. In beide situaties wordt de geheimhouding inhoudelijk geregeld door artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur, zo volgt uit het eerste lid van dit artikel. Artikel 11 van de PRTR-verordening verwijst voor het inhoudelijke afwegingskader namelijk naar artikel 4 van de richtlijn toegang tot milieu-informatie, dat in artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is geïmplementeerd.

Ook ter uitvoering van de bepaling over vertrouwelijkheid uit het PRTR-protocol (artikel 11) kan aansluiting worden gezocht bij de uitzonderingsgronden zoals die zijn opgenomen in die richtlijn en kan toepassing van de geheimhoudingsregeling afhankelijk worden gesteld van een verzoek van de betrokken exploitant (zie de Guidance to implementation of the Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers van het UNECE Aarhus Convention Secretariat, deel VI, onderdeel B, nrs. 26-45).

Artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur is in beginsel van toepassing op elk type PRTR-informatie. Informatie over emissies van verontreinigende stoffen neemt daarbinnen een bijzondere positie in. Omdat dit onder het Verdrag van Aarhus als belangrijke milieu-informatie dient te worden aangemerkt, geldt voor deze informatie een ruimere openbaarheid dan voor andere soorten informatie. De uitzonderingsgrond over vertrouwelijk aan de overheid meegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens kan niet worden ingeroepen om emissiegegevens geheim te houden (zie artikel 10, eerste lid, aanhef en onder c, in verbinding met het vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur). PRTR-verslagen zullen voornamelijk gegevens over emissies bevatten. Voor de duidelijkheid wordt erop gewezen dat gegevens over de overbrenging van afvalstoffen naar elders niet worden aangemerkt als ‘gegevens over emissies’.

Een beroep op een uitzonderingsgrond uit artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur hoeft niet altijd gehonoreerd te worden. De uitzonderingsgronden van artikel 10, eerste lid, onder c, tweede lid (voor zover van toepassing op milieu-informatie) en zevende lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, dienen restrictief te worden geïnterpreteerd. Er moet rekening worden gehouden met het publieke belang van openbaarheid. Dit betekent dat een belangenafweging dient plaats te vinden, waarbij het belang van openbaarheid wordt afgewogen tegen het belang van geheimhouding van de informatie. Dit afwegingskader geldt ook als het bestuursorgaan zelf overweegt informatie geheim te houden.

Bij aan emissiegegevens ten grondslag liggende gegevens (bijvoorbeeld informatie over methodes die zijn gebruikt voor het opstellen van het PRTR-verslag en energiegegevens die ten grondslag liggen aan de emissiegegevens) of milieu-informatie die geen betrekking heeft op emissies (zoals afvalstoffen die naar elders worden overgebracht) zal het bestuursorgaan een afweging moeten maken tussen

het belang van de vertrouwelijkheid van die bedrijfs- en fabricagegegevens enerzijds en het belang van vrije toegang tot die informatie anderzijds. In het kader van deze belangenafweging is ook van belang welk aggregatieniveau de informatie heeft (de mate waarin gegevens zijn samengevat). Naarmate de gegevens een hoger aggregatieniveau hebben, zal van aantasting van de concurrentiepositie in beginsel minder snel sprake kunnen zijn.

Informatie die kan worden afgezonderd van informatie die wordt geheimgehouden, moet wel aan de Minister van Infrastructuur en Milieu gerapporteerd worden. Dit volgt uit de term 'voor zover' die in artikel 10 Wet openbaarheid van bestuur wordt gebruikt. Als het bevoegd gezag bijvoorbeeld de uitzonderingsgrond 'het belang van het voorkomen van sabotage' (artikel 10, zevende lid, onder b, van Wet openbaarheid van bestuur) hanteert om bepaalde emissiegegevens geheim te houden, zal alleen de naam van de specifieke verontreinigende stof geheim kunnen worden gehouden, en zal deze moeten worden vervangen door een aanduiding van de groep stoffen waartoe die stof behoort (artikel 5.11, vierde lid, en bijlage VI bij het Besluit activiteiten leefomgeving en artikel 8.35, derde lid, van het Omgevingsbesluit).

Derde lid

Een verzoek om geheimhouding wordt behandeld in overeenstemming met titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht, waarin onder meer een beslistermijn en een hoorplicht zijn opgenomen. De beslissing op een dergelijk verzoek staat open voor bezwaar en beroep. Op grond van het derde lid treedt het besluit op het verzoek om geheimhouding vier weken nadat het bekend is gemaakt in werking of, als gedurende die termijn een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, nadat op dat verzoek is beslist Dit is een verbijzondering van de regeling in artikel 3:40 van de Algemene wet bestuursrecht. De overige artikelen van paragraaf 3.6 van de Algemene wet bestuursrecht zijn onverkort van toepassing (zoals artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht: de bekendmaking geschiedt door toezending aan de belanghebbenden, in dit geval de exploitant).

Artikel 10.34 (gegevensverzameling diffuse bronnen) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Omgevingswet]

Naast de gegevens uit PRTR-verslagen van bedrijven, moeten in het PRTR ook gegevens worden opgenomen over emissies van verontreinigende stoffen uit diffuse bronnen. Diffuse bronnen zijn in het PRTR-protocol omschreven als de vele kleinere of verspreid liggende bronnen van waaruit verontreinigende stoffen kunnen vrijkomen in de bodem, de lucht of het water, waarvan de gecombineerde gevolgen voor die milieucompartimenten aanmerkelijk kunnen zijn, en waarvoor het ondoenlijk is van elke afzonderlijke bron rapportages te verzamelen. De taak om deze gegevens te verzamelen ligt bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. De minister hoeft alleen gegevens te verzamelen waarvan de opname in het nationale PRTR in praktische zin mogelijk is.

In Nederland is informatie over diffuse bronnen beschikbaar. Nederland kent namelijk al lange tijd een systeem voor registreren en rapporteren van emissies in bodem, water en lucht. Coördinatie van de Emissieregistratie is belegd bij het RIVM. De dataverzameling en -verwerking gebeurt onder meer op basis van MJV's, enquêtes en onderzoeken door instituten zoals het PBL, het CBS, het LEI, TNO en het RIVM.

Op basis van methodenbeschrijvingen, vastgelegd in het kwaliteitssysteem (ISO 9001) van de Emissieregistratie van het RIVM, worden de landelijke emissies van een groot aantal stoffen berekend. In de Emissieregistratie worden zowel de diffuse emissies als emissies op bedrijfsniveau verzameld. De emissiegegevens in de Emissieregistratie worden onder andere gebruikt om te kunnen voldoen aan diverse internationale rapportageverplichtingen, maar ook voor nationale rapportages zoals de Milieubalans.

§ 10.2.5.2 Gegevensbeheer en toegang tot gegevens

Artikel 10.35 (PRTR) [artikelen 20.10, eerste lid, en 20.11, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de instelling van een nationaal PRTR dat de gegevens bevat die de in artikel 10.29 aangewezen bestuursorganen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu hebben verstrekt. De Minister van Infrastructuur en Milieu wordt als beheerder aangewezen. Het ontwerp en de structuur van het nationale PRTR moet voldoen aan de eisen die artikel 5 van het PRTR-protocol daaraan stelt. De werkzaamheden verbonden aan het beheer van het nationale PRTR worden onder de verantwoordelijkheid van de minister uitgevoerd door het RIVM. Het nationale PRTR is voor eenieder kosteloos toegankelijk via internet.

Artikel 10.36 (minimale inhoud PRTR) [artikel 20.10, eerste lid, van de Omgevingswet]

Dit artikel regelt de minimale inhoud van het nationale PRTR. Het PRTR is het register als bedoeld in artikel 20.11, onder a, van de wet, ofwel het landelijk register met gegevens over de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen.

Eerste lid

Het register bevat in de eerste plaats de door het bevoegd gezag aan de Minister van Infrastructuur en Milieu verstrekte gegevens over de emissies en overbrengingen van verontreinigende stoffen. De verwijzing naar artikel 8.34 van het Omgevingsbesluit maakt duidelijk dat alleen die gegevens in het nationale PRTR worden opgenomen waarvan het bevoegd gezag de kwaliteit positief heeft beoordeeld. Het tweede lid van artikel 8.34 van het Omgevingsbesluit bepaalt namelijk dat gegevens waarover het bevoegd gezag een negatieve verklaring heeft afgegeven omdat de kwaliteit van die gegevens niet voldoet aan de in de PRTR-verordening gestelde eisen, niet worden doorgezonden naar de Minister van Infrastructuur en Milieu. Als op grond van artikel 10.30, tweede of vierde lid, of artikel 10.31 een negatieve verklaring is afgegeven, wordt dit gegeven wel in het PRTR vermeld.

Tweede lid

Het nationale PRTR bevat in de tweede plaats gegevens over emissies van verontreinigende stoffen vanuit diffuse bronnen, die de Minister van Infrastructuur en Milieu verzamelt op grond van artikel 10.34. Hiervoor moet wel aan een aantal, aan artikel 7, zevende lid, van het PRTR-protocol ontleende, voorwaarden zijn voldaan: de gegevens moeten bij de Minister van Infrastructuur en Milieu aanwezig zijn en de gegevens moeten een voldoende mate van ruimtelijke detaillering bezitten. In het PRTR wordt aangegeven met behulp van welke methode de gegevens zijn vergaard.

Derde lid

Het derde lid bevat een voorziening voor het geval dat gegevens met toepassing van de geheimhoudingsregeling van artikel 10.33 niet aan de Minister van Infrastructuur en Milieu zijn verstrekt. Op grond van artikel 12, derde lid, van het PRTR-protocol moet in dat geval in het register worden aangegeven welk type gegevens het betreft en op welke grond de informatie is achtergehouden. De aanduiding van het type achtergehouden gegevens kan onder meer geschieden door de informatie op een hoger aggregatieniveau beschikbaar te stellen. Zo kan, als het vermelden van afzonderlijke verontreinigende stoffen omwille van de vertrouwelijkheid bezwaarlijk is, worden volstaan met het aanduiden van de betrokken groep van verontreinigende stoffen. Met toepassing van deze regeling kan bijvoorbeeld de aanduiding 'CO_2' worden vervangen door 'broeikasgassen', en de aanduiding 'arseen' door 'zware metalen' (Richtsnoeren PRTR-verordening, blz. 54–57).

Afdeling 10.3 Behoud van cultureel erfgoed en werelderfgoed

Artikel 10.37 (register omgevingsvergunningen rijksmonumentenactiviteit) [artikel 20.10, eerste lid, van de Omgevingswet]

Gemeenten houden al sinds de inwerkingtreding van de Monumentenwet 1988 een vergunningenregister bij voor (voorbeschermde) rijksmonumenten. De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap doet dit voor (voorbeschermde) rijksmonumenten die zijn gelegen buiten het provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied. Artikel 20 van de Monumentenwet 1988 bood hiervoor voorheen de grondslag. Het aanhouden van deze registers door gemeenten en door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap wordt op grond van dit artikel in dit besluit vooralsnog op dezelfde wijze gecontinueerd. Hiervoor is gekozen nu het digitaal stelsel Omgevingswet naar de huidige verwachting op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet nog geen omgevingsvergunningen zal bevatten, terwijl het niet wenselijk is dat er gaten zouden vallen in de registraties over rijksmonumenten. Totdat het digitaal stelsel Omgevingswet deze functie op termijn kan overnemen, zullen gemeenten en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap daarom zelf het register voor omgevingsvergunningen voor rijksmonumentenactiviteiten (blijven) aanhouden en dit openbaar beschikbaar stellen.

De registers van omgevingsvergunningen voor rijksmonumentenactiviteiten zijn in feite het curriculum vitae van het (voorbeschermde) rijksmonument vanaf het moment dat voor dat monument of archeologisch monument de voorbescherming in het kader van de aanwijzingsprocedure in werking trad. Ze bevatten per verleende (omgevings)vergunning een korte samenvatting van de vergunde werkzaamheden. In plaats van een samenvatting van de aard van de werkzaamheden – en de andere gegevens in het tweede lid kunnen gemeenten ook de gehele omgevingsvergunning met aanvraag als bijlage opnemen in het vergunningenregister. Een dergelijk overzicht van de werkzaamheden aan een

rijksmonument is van belang voor de te nemen vervolgbesluiten over dat monument of archeologisch monument en heeft ook een wetenschappelijke en praktische waarde. Omdat rijksmonumenten voor onbepaalde tijd worden aangewezen, moeten de gegevens ook voor onbepaalde tijd beschikbaar en ontsloten blijven.

Afdeling 10.4 Tegengaan van klimaatverandering

Artikel 10.38 (monitoring broeikasgassen) [artikel 20.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Omgevingswet]

De monitoringsmechanisme-verordening stelt regels over het bewaken en rapporteren van de uitstoot van broeikasgassen.[273] Ter uitvoering daarvan bepaalt dit artikel dat de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk is voor het nationale inventarisatiesysteem, bedoeld in artikel 5 van die verordening. Dit was geregeld in het Besluit inventarisatie broeikasgassen Wlv, dat daarbij verwees naar het op 9 mei 1992 te New York tot stand gekomen Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (Trb. 1992, 189) en het op 11 december 1997 te Kyoto tot stand gekomen Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (Trb. 1998, 170, en 1999, 110). In 2012 is dit protocol aangepast door de wijziging van Doha (Trb. 2014, 99). Daarop is binnen de EU de monitoringsmechanisme-verordening vastgesteld, die sinds 2013 de monitoringsverplichtingen uit dit VN-Raamverdrag en het Kyoto Protocol voor de lidstaten regelt. Deze verordening is opgenomen in bijlage I, onder B, bij dit besluit.

Het voornemen bestaat om bij het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet deze verordening ook op te nemen in artikel 20.7 van de wet, dat verplichte monitoringsregels voorschrijft ter implementatie van internationaalrechtelijke verplichtingen.

Afdeling 10.5 Natuur

Deze afdeling wordt ingevuld via het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet.

HOOFDSTUK 11 DIGITAAL STELSEL OMGEVINGSWET

Dit hoofdstuk wordt ingevuld via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

BIJLAGE I BIJ ARTIKEL 1.1 VAN DIT BESLUIT (BEGRIPPEN)

aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten

Gemeenten moeten in het omgevingsplan rekening houden met bekende archeologische monumenten en met aantoonbaar te verwachten archeologische monumenten. Aantoonbaar te verwachten betekent dat de mogelijkheid tot het aantreffen van een archeologisch monument goed onderbouwd moet zijn. Het voorspellen van de aanwezigheid van een archeologisch monument kan door middel van het uitvoeren van archeologisch onderzoek, maar ook een combinatie van bestaande relevante archeologische, bodemkundige of historische informatie kan voldoende zijn om de mogelijke aanwezigheid van een archeologische monument op een locatie te onderbouwen. Deze informatie hoeft overigens niet altijd over de specifieke locatie zelf te gaan. Ook kennis over de archeologische waarden en verwachtingen op een locatie die vanuit archeologisch, bodemkundig of historisch oogpunt vergelijkbaar is, kan informatie leveren over de kans op het aantreffen van archeologische monumenten. Daarnaast is het belangrijk om informatie over bodemverstoringen op een locatie mee te nemen bij het bepalen van die kans.

Het betreft hier de op basis van archeologische, bodemkundige of historische informatie redelijkerwijs voorspelbaar aan te treffen archeologische monumenten. De aanwezigheid van archeologische monumenten laat zich echter nooit volledig voorspellen. Hiervoor zou een opgraving noodzakelijk zijn en het opgraven van de archeologische waarden strookt niet met het beginsel van behoud in situ. Zie ook paragraaf 8.1.9.5 van het algemeen deel van deze toelichting.

buisleiding van nationaal belang

Buisleidingen van nationaal belang zijn de buisleidingen, bedoeld in artikel 5.131. Het gaat om

[273] Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de Unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG (PbEU 2013, L 165).

buisleidingen, anders dan een buisleiding voor het vervoer van stoffen in verband met het opsporen of winnen van delfstoffen, die deel uitmaken van een provincieoverschrijdend netwerk van buisleidingen dat is bestemd of wordt gebruikt voor vervoer over lange afstand van:

a. aardgas, als de buisleiding een uitwendige diameter heeft van ten minste 45,7 cm en een druk van ten minste 4.000 kPa, of
b. stoffen of producten als bedoeld in artikel 3.101, eerste lid, onder b, c en d, van het Besluit activiteiten leefomgeving als de buisleiding een diameter en druk heeft als bedoeld in die onderdelen.

ecologische toestand

Voor de begrippen die relevant zijn voor de in dit besluit opgenomen regels voor waterkwaliteit is in de begripsomschrijving direct aangesloten bij artikel 2 van de kaderrichtlijn water. Verwezen wordt naar de toelichting op artikel 2.13 waarin ingegaan wordt op het begrip ecologische toestand.

geluidbelasting L_{den}

Een andere geluidwaarde dan de geluidbelasting kan bijvoorbeeld de geluidemissie van een bron zijn.

geluidbelasting L_{night}

Een andere geluidwaarde dan de geluidbelasting kan bijvoorbeeld de geluidemissie van een bron zijn.

geluidgevoelige ruimte

Geluidgevoelige ruimten waren voorheen aangewezen in artikel 1 van de Wet geluidhinder. Geluidgevoelig was een 'ruimte binnen een woning voor zover die kennelijk als slaap-, woon-, of eetkamer wordt gebruikt of voor een zodanig gebruik is bestemd, alsmede een keuken van ten minste 11 m^{2}'. Voor de aanwijzing van geluidgevoelige ruimten in artikel 5.57 is nu aangesloten op de terminologie van het Besluit bouwwerken leefomgeving De regels zijn niet meer verbonden aan een veelheid aan specifieke ruimten zoals een slaapkamer, een woonkamer, een eetkamer en keuken, maar aan een verblijfsgebied of een verblijfsruimte. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 5.57.

geurgevoelig gebouw en geurgevoelige locatie

Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.87.

goed ecologisch potentieel goede chemische toestand van krw-oppervlaktewater, goede ecologische toestand en goede kwantitatieve toestand

Voor een toelichting wordt verwezen naar het begrip ecologische toestand, zoals bij artikel 2.13 is toegelicht.

krw-oppervlaktewater, krw-oppervlaktewaterlichaam, krw-verontreinigende stof, krw-verontreiniging, kunstmatig krw-oppervlaktewaterlichaam

Voor een toelichting wordt verwezen naar het begrip ecologische toestand, zoals bij artikel 2.13 is toegelicht.

maritiem ruimtelijke plan

De begripsomschrijving van maritiem ruimtelijke plan verwijst naar artikel 4, derde lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning. Uit dat artikel volgt dat uit de maritieme ruimtelijke planning een maritiem ruimtelijk plan voortvloeit. Met het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet is beoogd om in artikel 3.9, tweede lid, van de wet een gelijksoortige verwijzing op te nemen. Het voornemen is om in het Invoeringsbesluit Omgevingswet dit begrip dan te laten vervallen.

maritieme ruimtelijke planning

De begripsomschrijving van maritieme ruimtelijke planning is overeenkomstig de begripsomschrijving van maritieme ruimtelijke planning in artikel 3, tweede lid, van de kaderrichtlijn maritieme ruimtelijke planning. Onder maritieme ruimtelijke planning wordt in de richtlijn verstaan het proces in het kader waarvan de autoriteiten van een lidstaat menselijke activiteiten in mariene gebieden analyseren en organiseren om ecologische, economische en sociale doelstellingen te bereiken.

motorvoertuigen

Dit begrip wordt onder andere gebruikt bij de afbakening van natuurgebieden in artikel 2.4, derde lid. In de voorschriften 1.2 en 2.1, tweede lid, van bijlage 2 bij de Wet milieubeheer werd voor dit begrip ook verwezen naar de Wegenverkeerswet 1994.

ouE

De geurbelasting in paragraaf 5.1.4.6 is uitgedrukt als geurconcentratie: als aantallen Europese odour units in een volume-eenheid lucht (ou_E/m^3). Geurconcentraties worden in laboratoria gemeten volgens de NEN-EN 13725 «Lucht – bepaling van de geurconcentratie door dynamische olfactometrie». In het besluit is niet aangegeven om welke versie van NEN-EN 13725 het gaat. De versieaanduidingen zijn wel opgenomen in een ministeriële regeling die is gebaseerd op de wet.

De geuremissiefactoren die opgenomen zijn in een ministeriële regeling die is gebaseerd op de wet, zijn in overeenstemming met deze norm bepaald. Voor de geurbelasting is uitgegaan van het gebruikelijke 98-percentiel geurconcentratie. Dat betekent dat de – met een verspreidingsmodel – berekende geurconcentratie gedurende 98 procent van de tijdseenheid niet wordt overschreden (ou_E/m^3; P98).

In het verleden werden in Nederland geurconcentraties uitgedrukt in geureenheden (ge/m^3). Tussen deze twee grootheden geldt een vaste verhouding: 1 ou_E/m^3 = 2 ge/m^3.

$PM_{2,5}$ en PM_{10}

In de definities gebruikt de richtlijn luchtkwaliteit voor deze deeltjes alleen de technische begrippen 'PM_{10}' en '$PM_{2,5}$'. Artikel 5.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer hanteerde het begrip 'zwevende deeltjes (PM_{10})' en 'zwevende deeltjes ($PM_{2,5}$)'. Maar in het spraakgebruik en de communicatie van bestuursorganen en onderzoeksinstituten spreekt men consistent van fijnstof (PM_{10}) en fijnere fractie van fijnstof ($PM_{2,5}$). Gekozen is om hier bij aan te sluiten. De methode voor bemonsteren en meten wordt geregeld in de monitoringsregels zelf, in plaats van in deze definitie. Ook in de begripsomschrijving van artikel 5.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer werd deze methode niet genoemd, maar werd dit geregeld in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

proliferatie van cyanobacteriën

Proliferatie van cyanobacteriën houdt in dat er een sterke vermenigvuldiging van deze organismen ontstaat. De aanwezigheid van cyanobacteriën kan tot gezondheidsrisico's leiden. De definitie komt overeen met de definitie die is opgenomen in artikel 2, onder 12, van de zwemwaterrichtlijn.

Seveso-inrichting

Verwezen wordt naar de toelichting op Bijlage I van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat om een locatie met een Seveso-installatie. Dit laatste begrip is ook in Bijlage I van dat besluit gedefinieerd in lijn met de Seveso-richtlijn.

sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam

Voor een toelichting wordt verwezen naar het begrip ecologische toestand, zoals bij artikel 2.13 is toegelicht.

typen natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam

Voor een toelichting wordt verwezen naar het begrip ecologische toestand, zoals bij artikel 2.13 is toegelicht.

Voorlopige Lijst werelderfgoed

De Voorlopige Lijst werelderfgoed is een lijst met erfgoederen die de komende jaren zullen worden voorgedragen voor de Lijst van het Werelderfgoed van UNESCO. Een erfgoed wordt pas als werelderfgoed aangemerkt als het is opgenomen in de Lijst van het Werelderfgoed.

waterwinlocatie

De definitie van waterwinlocatie, zoals gehanteerd in dit besluit, is dezelfde definitie die voor dit begrip was opgenomen in artikel 1, tweede lid, van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water

2009. Het begrip is onder meer relevant voor de omgevingswaarde, die is opgenomen in artikel 2.17 van dit besluit.

zwemwaterbeheersmaatregelen

Het gaat hier om maatregelen die voor zwemlocaties moeten worden genomen, zoals bijvoorbeeld voorlichting aan het publiek. De begripsomschrijving komt overeen met de betekenis van dit begrip in artikel 2, zevende lid, van de zwemwaterrichtlijn.

zwemwaterverontreiniging

Dit begrip is gelijk aan de definitie van verontreiniging in artikel 1, onder 1, van het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden. Het gaat om een aantasting van de zwemwaterkwaliteit door de aanwezigheid van alle genoemde parameters in de zwemwaterrichtlijn die de gezondheid van de zwemmer kunnen aantasten. Dit zijn de parameters uit bijlage I bij de zwemwaterrichtlijn, maar ook de parameters uit artikel 8 en 9 van de zwemwaterrichtlijn.

BIJLAGE II BIJ ARTIKEL 2.1 VAN DIT BESLUIT (VEILIGHEID WATERKERINGEN)

Deze bijlage is gereserveerd voor de omgevingswaarden voor de veiligheid van de primaire waterkeringen en de landkaarten van de primaire waterkeringen. De normen voor de waterkering lagen vast in afdeling 2.2 en bijlage II van de Waterwet. Deze wet is gewijzigd tijdens het voorbereidingsproces van dit besluit. Het voornemen bestaat om de bijlage in te vullen via het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

BIJLAGE III BIJ DE ARTIKELEN 2.12, EERSTE EN DERDE LID, 4.13, TWEEDE LID, EN 4.15, VIERDE LID, VAN DIT BESLUIT (OMGEVINGSWAARDEN VOOR PRIORITAIRE STOFFEN EN BEPAALDE KRW-VERONTREINIGENDE STOFFEN TEN BEHOEVE VAN DE GOEDE CHEMISCHE TOESTAND VAN EEN KRW-OPPERVLAKTEWATERLICHAAM)

Deze bijlage bevat een tabel met de omgevingswaarden voor prioritaire stoffen en bepaalde krw-verontreinigende stoffen. Deze omgevingswaarden bestaan deels uit de omgevingswaarden die op Europees niveau, in bijlage X bij de kaderrichtlijn water zijn aangewezen als prioritaire stoffen, en deels uit de nieuwe omgevingswaarden en herziene omgevingswaarden ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn prioritaire stoffen. Per stof is aangegeven welke omgevingswaarde geldt. In artikel 2.12, eerste lid, onder a, is de verplichting tot het voldoen aan deze eisen geregeld.

Bijzonderheid is nog, dat voor een aantal prioritaire stoffen een afwijkende termijn geldt, waarop aan de voor die stof geldende herziene omgevingswaarde moet zijn voldaan. Die data zijn 22 december 2021 en 22 december 2027. Dit is in de kolommen 10 en 11 bij de stof waarvoor dit geldt, aangegeven.

BIJLAGE IV BIJ DE ARTIKELEN 2.16, EERSTE LID, EN 4.17, DERDE LID, VAN DIT BESLUIT (OMGEVINGSWAARDEN VOOR DE GOEDE CHEMISCHE TOESTAND VAN GRONDWATERLICHAMEN)

In deze bijlage zijn de omgevingswaarden voor de goede chemische toestand van grondwaterlichamen vermeld. De op Europees niveau vastgestelde eisen voor de goede chemische toestand van deze waterlichamen zijn opgenomen in tabel A van deze bijlage. Daarnaast zijn ook omgevingswaarden op nationaal niveau vastgesteld, ook wel drempelwaarden genoemd. Deze zijn opgenomen in tabel B van deze bijlage.

Aan deze omgevingswaarden moet op grond van artikel 2.16, eerste lid, worden voldaan. Voor het vereiste van ombuiging van significante en stijgende trends, zoals geregeld in artikel 4.17, zijn de in de tabellen A en B opgenomen concentraties bepalend. Het beginpunt voor een trendomkering, bedoeld in het tweede lid van dat artikel, wordt afgeleid van de concentraties in de tabellen A en B, van deze bijlage.

BIJLAGE V BIJ ARTIKEL 2.17, EERSTE LID, VAN DIT BESLUIT (OMGEVINGSWAARDEN KRW-OPPERVLAKTEWATER GEBRUIKT VOOR DE BEREIDING VAN VOOR MENSELIJKE CONSUMPTIE BESTEMD WATER)

De tabel in deze bijlage bevat de omgevingswaarden voor krw-oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water. Daarbij gaat het onder meer om krw-oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor de bereiding van drinkwater.
Artikel 2.17, eerste lid, bepaalt dat het water dat op waterwinlocaties uit krw-oppervlaktewater wordt onttrokken en dat wordt gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water, aan deze omgevingswaarden moet voldoen. De tabel is met het wijzigingsbesluit van het Besluit

kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Stb. 2015, 394) in overeenstemming gebracht met de kwaliteitseisen voor water die in het kader van de Drinkwaterwet zijn gesteld.

BIJLAGE VI BIJ ARTIKEL 5.3, TWEEDE LID, VAN DIT BESLUIT (BEPERKT KWETSBARE, KWETSBARE GEBOUWEN EN LOCATIES EN ZEER KWETSBARE GEBOUWEN)

In artikel 5.3, tweede lid, wordt bepaald dat beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties in deze bijlage worden aangewezen. De indeling in categorieën is relevant vanwege het onderscheid in de toepassing van de grenswaarde en standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico. Voor de indeling van de gebouwen is aangesloten bij de terminologie die in het Besluit bouwwerken leefomgeving voor gebouwen wordt gehanteerd. Naast gebouwen komen ook bepaalde locaties die als beperkt kwetsbaar of kwetsbaar worden aangemerkt voor bescherming tegen activiteiten met externe veiligheidsrisico's in aanmerking.

Bij het stellen van regels ter beperking van externe veiligheidsrisico's wordt niet alleen naar de mate en tijdsduur van blootstelling aan risico's gekeken per persoon, maar ook naar het aantal personen dat gelijktijdig wordt blootgesteld en de mate waarin die personen in staat zijn om zich in veiligheid te brengen. Dit heeft gevolgen voor de indeling in de categorieën beperkt kwetsbaar, kwetsbaar en zeer kwetsbaar zoals opgenomen in deze bijlage. Het staat het bevoegd gezag vrij om een beperkt kwetsbaar gebouw te behandelen als een kwetsbaar gebouw of als een zeer kwetsbaar gebouw, en een kwetsbaar gebouw als een zeer kwetsbaar gebouw. Ook kan het bevoegd gezag een beperkt kwetsbare locatie in de regels van het omgevingsplan behandelen als een kwetsbare locatie. De instructieregels voor het omgevingsplan regelen alleen minimumeisen. Ook geldt dat als een gebouw of locatie onder meerdere categorieën valt en het omgevingsplan voor dat gebouw of die locatie geen onderscheid maakt naar gebruiksfunctie, voor de beoordeling van de mate van kwetsbaarheid van het gebouw of de locatie dient te worden uitgegaan van de meest kwetsbare categorie.

A. Beperkt kwetsbare gebouwen

Onder a

In onderdeel a worden de categorieën gebouwen met een woonfunctie omschreven. Daar waar in het Besluit externe veiligheid inrichtingen werd gesproken over een woning, wordt in dit besluit aangesloten bij het Besluit bouwwerken leefomgeving en wordt over een gebouw met een 'woonfunctie' gesproken. Dit geldt bijvoorbeeld voor een vrijstaande woning en een rijtjeswoning. De definitie van woonfunctie is in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving opgenomen. Voor een omschrijving van deze gebruiksfunctie wordt naar dat besluit verwezen.
In een gebouw kan meer dan één woonfunctie liggen. Als die woonfuncties via gemeenschappelijke verkeersruimten met elkaar zijn verbonden, is het gebouw een woongebouw als genoemd in de aanhef. Het begrip 'woongebouw' is gedefinieerd in bijlage I van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit besluit sluit daar bij aan.

Bij woonfuncties met een dichtheid van ten hoogste 2 woningen of woonwagens per hectare moet voornamelijk gedacht worden aan verspreid liggende gebouwen in het buitengebied. Het dichtheidscriterium van ten hoogste twee woningen per hectare dient er toe de aanwezigheid van grote aantallen personen in de directe omgeving van een risicobron te beperken.

Ook een gebouw met een woonfunctie dat in het kader van de uitoefening van een beroep of bedrijf wordt gebruikt, dus een dienst- of bedrijfswoning, valt onder de categorie van beperkt kwetsbaar gebouw, zij het dat het dichtheidscriterium onder 1 hierbij niet geldt.

Het kruisen van lintbebouwing door buisleidingen is vaak onvermijdelijk en levert een bepaald risico op. Het risico moet worden beperkt door de lintbebouwing haaks te kruisen en niet schuin. Gebouwen met een woonfunctie die onderdeel uitmaken van een lintbebouwing die loodrecht of nagenoeg loodrecht op een buisleiding voor het vervoer van gevaarlijke stoffen is gelegen als bedoeld in bijlage VII, onder D, onder 2, worden eveneens als beperkt kwetsbaar beschouwd. Het gaat om buisleidingen op land voor het vervoer van aardgas, brandbare stoffen, giftige stoffen en koolstofdioxide, zuurstof of stikstof, die in artikel 3.101, eerste lid, aanhef en onder a tot en met d, van het Besluit activiteiten leefomgeving, zijn genoemd. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar de toelichting bij dat artikel van het Besluit activiteiten leefomgeving. Indeling in deze categorie blijft het mogelijk maken dat een buisleiding met gevaarlijke stoffen loodrecht op een weg waarlangs zich bebouwing bevindt, wordt aangelegd. In artikel 1, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit externe veiligheid buisleidingen werd kruisende lintbebouwing eveneens als beperkt kwetsbaar beschouwd.

Onder b

Onderdeel b regelt gebouwen met een bijeenkomstfunctie, met uitzondering van de kinderopvang. Bij een bijeenkomstfunctie gaat het om een gebruiksfunctie voor het samenkomen van personen. Onder deze gebruiksfunctie kunnen bijvoorbeeld worden verstaan de kenmerkende ruimte van een congrescentrum, een kerk, een wijkgebouw, een bioscoop, een theater, een casino, een café, een restaurant, een kantine, een discotheek, een tentoonstellingsgebouw, een museum en een openbare bibliotheek. Onder een bijeenkomstfunctie in de zin van dit onderdeel valt niet een gebouw met een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang. Deze gebouwen vallen onder de categorie zeer kwetsbare gebouwen.

Onder een gebouw met een bijeenkomstfunctie valt ook een gebouw voor ontspanningsdoeleinden zoals een tropisch zwemparadijs, een overdekte speeltuin en een sauna, voor zover daarin doorgaans geen grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn. Zwembaden, speeltuinen en wellnesscentra vielen op grond van artikel 1, eerste lid, onder b, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen al onder de categorie beperkt kwetsbaar.

Onder c

Onderdeel c ziet op een gebouw met een industriefunctie voor een beperkt aantal personen. Een industriefunctie wordt in het Besluit bouwwerken leefomgeving gedefinieerd als een gebruiksfunctie voor het bedrijfsmatig bewerken of opslaan van materialen en goederen, of voor agrarische doeleinden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een werkplaats of een magazijn van een fabriek, een opslagruimte in een pakhuis, een archiefruimte in een kantoor, een stal bij een boerderij of een kweekkas. Deze indeling is ingegeven door de ondergeschikte rol die het verblijf van personen hierbij speelt, de beperkte verblijftijd en de veronderstelling dat volwassen personen zichzelf relatief snel in veiligheid kunnen brengen.

Onder d

In dit onderdeel is een gebouw met een kantoorfunctie, waarbij de vloeroppervlakte maximaal 1.500 m^2 is, opgenomen. Hier wordt ervan uitgegaan dat het aantal personen dat zich tegelijkertijd in het gebouw bevindt doorgaans niet groot is. Eveneens gaat het daarbij veelal om personen van wie verwacht mag worden dat zij zich adequaat in veiligheid weten te brengen. De indeling in de categorie beperkt kwetsbaar was in artikel 1 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen op dezelfde wijze geregeld.

Onder e

Voor de definitie van logiesfunctie wordt verwezen naar bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving, dat een logiesfunctie definieert als een gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen. Dit is onder meer het geval bij een zomerhuisje, een hotel(kamer), een motel en een pension. Voor een nadere toelichting op deze functie en voor de categorieën die hier onder vallen, wordt verwezen naar de toelichting bij bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving.

Het gaat hier om situaties met een dichtheid van ten hoogste twee gebouwen met een logiesfunctie per hectare, uitgezonderd logiesgebouwen. Het begrip 'logiesgebouw' is gedefinieerd in bijlage I van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Onder dit onderdeel vallen bijvoorbeeld verspreid liggende zomerhuizen. Wat betreft het dichtheidscriterium van ten hoogste twee per hectare is aangesloten bij de afbakening van gebouwen met een woonfunctie met een gelijke dichtheid.

Ook een logiesfunctie met een bruto vloeroppervlakte van niet meer dan 1.500 m^2 per gebouw valt onder de categorie beperkt kwetsbaar. Bij een gebouw met een logiesfunctie kan worden gedacht aan een hotel. Daar waar in deze toelichting wordt gesproken over vloeroppervlakte wordt in de praktijk uitgegaan van de bruto-vloeroppervlakte (BVO) bepaald volgens NEN 2580. De indeling van een gebouw met een logiesfunctie met een vloeroppervlakte van ten hoogste 1.500 m^2 in de categorie beperkt kwetsbaar, komt overeen met de regeling zoals opgenomen in artikel 1 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Onder f

Onder dit onderdeel valt een gebouw met een onderwijsfunctie voor volwassenenonderwijs voor een groot aantal personen. Hierbij valt te denken aan instellingen die volwassenenonderwijs bieden. De indeling in de categorie beperkt kwetsbaar is, zoals hiervoor al is vermeld, gebaseerd op het aantal personen dat tegelijkertijd wordt blootgesteld en de mate waarin de personen in staat zijn om zich in veiligheid te brengen. Het aantal personen is van beperkte aard en van meerderjarige personen wordt

verwacht dat zij zich snel en adequaat in veiligheid kunnen brengen bij ongevallen.

Onder g

Onderdeel g ziet op een gebouw met een sportfunctie. Dit is, zoals eveneens in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving is gedefinieerd, een gebruiksfunctie voor het beoefenen van sport. Hierbij valt te denken aan een zwembad, een sporthal en een fitnesscentrum. Een sporttribune valt niet onder deze gebruiksfunctie, maar is een bijeenkomstfunctie voor het aanschouwen van sport. Ook deze gebouwen vallen onder de categorie beperkt kwetsbaar.

Onder h

Een winkelfunctie wordt in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving gedefinieerd als een gebruiksfunctie voor het verhandelen van materialen, goederen of diensten. Dit besluit verwijst naar die definitie.

Binnen deze categorie moet worden gedacht aan minder grote winkels waar zich doorgaans geen grote aantallen mensen tegelijkertijd bevinden. Het aantal personen dat gelijktijdig wordt blootgesteld is van beperkte aard.

Een gebouw met een winkelfunctie is beperkt kwetsbaar, tenzij sprake is van bepaald type dat hier nader wordt bepaald en dat een kwetsbaar gebouw is. Deze uitzondering betreft een gebouw waarin een supermarkt of warenhuis is gevestigd met twee varianten. In de ene is sprake van ten hoogste vijf winkels en een totale bruto-vloeroppervlakte van meer dan 1.000 m^2. De andere variant betreft de aanwezigheid van één grote winkel met een grote oppervlakte. De indeling in de categorie beperkt kwetsbaar heeft te maken met het geschatte beperkte aantal personen dat gelijktijdig blootgesteld wordt aan een risico, gelet op de maximale vloeroppervlakte. Ook op dit punt is de voormalige regelgeving ongewijzigd voortgezet.

B. Beperkt kwetsbare locaties

Onder 1

Onder het eerste onderdeel vallen locaties voor recreatief nachtverblijf. Hierbij is tot een maximum aantal van 50 personen sprake van een beperkt kwetsbare locatie. Hier vallen bijvoorbeeld kampeerterreinen onder. Kampeerterreinen voor maximaal 50 personen werden in artikel 1, eerste lid, onder b, van het voormalige Besluit externe veiligheid inrichtingen eveneens onder de categorie beperkt kwetsbaar geschaard.

Onder 2

Onder dit tweede onderdeel vallen locaties voor sport, spel of recreatief dagverblijf. De indeling in de categorie beperkt kwetsbaar heeft te maken met de tijdsduur van blootstelling en met het aantal personen. Het verschil met de sportfunctie is dat hier geen sprake is van een gebouw of een deel ervan als bedoeld in het Besluit bouwwerken leefomgeving. Het gaat om terreinen met bijvoorbeeld tennisbanen en basketbalvelden.
Daarnaast ziet dit onderdeel op locaties voor evenementen in de open lucht met uitzondering van locaties waar veel publiek aanwezig is zoals veelal het geval is bij muziekfestivals en belevingsevenementen. Bij een ongeval waarbij grote aantallen onbeschermde personen bijvoorbeeld worden blootgesteld aan de gevolgen van een gevaarlijke stof zijn de mogelijkheden voor hulpverleningsdiensten om adequaat op te treden doorgaans (zeer) beperkt.

C. Kwetsbare gebouwen

Onder C vallen de gebouwen die niet onder A of E als beperkt kwetsbaar respectievelijk zeer kwetsbaar zijn aangemerkt. Dit betekent bijvoorbeeld dat gebouwen met een woonfunctie met een dichtheid van meer dan twee woningen per hectare, als kwetsbaar worden aangemerkt. Hieronder vallen vooral niet verspreid liggende gebouwen met een woonfunctie. Ook valt een onderwijsfunctie voor voortgezet onderwijs aan minderjarigen onder de categorie kwetsbaar. Grote kantoorgebouwen en grote hotels vallen eveneens onder de categorie kwetsbaar. Zo ook een grote supermarkt of groot warenhuis. Deze indeling is niet gewijzigd ten opzichte van artikel 1 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

Een industriefunctie bestemd voor een groot aantal personen valt op grond van het derde onderdeel ook onder de categorie kwetsbare gebouwen. Dit geldt niet als sprake is van een lichte industriefunctie. De indeling in de categorie kwetsbaar houdt verband met het feit dat het verblijf van personen

geen ondergeschikte rol speelt. Ook is het aantal personen dat gelijktijdig wordt blootgesteld van belang. Dit is bij een industriefunctie bestemd voor een groot aantal personen niet van beperkte aard.

Gebouwen met de gebruiksfunctie gezondheidszorg zonder bedgebied, vallen volgens onderdeel d onder de categorie kwetsbaar. Deze gebruiksfunctie ziet op medisch onderzoek, verpleging, verzorging of behandeling, met uitzondering van gebouwen die zijn ingedeeld in de categorie zeer kwetsbaar (gezondheidszorgfunctie met een bedgebied). Een gebouw met een woonfunctie voor zorg valt hier niet onder (zie onder E, onder a).

D. Kwetsbare locaties

Locaties voor recreatief nachtverblijf, voor meer dan 50 personen behoren tot deze categorie. Het aantal personen dat gelijktijdig wordt blootgesteld en de extra kwetsbaarheid bij nachtverblijf op een kampeerterrein spelen hierbij een bepalende rol. Door het aantal personen dat mogelijk wordt blootgesteld, zijn locaties voor evenementen in de open lucht en locaties bestemd voor sport of spel of recreatief dagverblijf voor een groot aantal personen ook in deze categorie aangewezen. Bij deze laatste locaties speelt ook nog een rol de tijdspanne dat grote aantallen personen daar aanwezig kunnen zijn.

E. Zeer kwetsbare gebouwen

Voor een toelichting op de introductie van de categorie zeer kwetsbare gebouwen wordt verwezen naar paragraaf 8.1.4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Kenmerkend voor deze gebouwen is dat zich daar veel mensen kunnen bevinden die bovendien weinig zelfredzaam zijn, of waarvan de bewoners niet kunnen vluchten (gebouwen met een celfunctie). Er moet rekening worden gehouden met het feit dat mensen bij voorvallen minder alert reageren en er dus meer tijd nodig is om veilig te kunnen vluchten. Dit is de reden dat een woonfunctie voor zorg, een bijeenkomstfunctie voor kinderopvang, een gezondheidszorgfunctie met een bedgebied en een onderwijsfunctie voor basisschoolonderwijs of voor onderwijs aan minderjarigen met een beperking onder deze categorie worden geschaard. Bij een gezondheidszorgfunctie met bedgebied gaat het bijvoorbeeld om een ziekenhuis, een verpleeghuis of een psychiatrische inrichting.

Bij een woonfunctie voor zorg wordt aan de bewoners professionele zorg verleend. Dit begrip is gedefinieerd in bijlage I van het Besluit bouwwerken leefomgeving. Dit besluit sluit daar bij aan. Onder deze gebruiksfunctie valt bijvoorbeeld een verzorgingstehuis.

Een gebouw met een onderwijsfunctie voor regulier voortgezet onderwijs geldt als een kwetsbaar gebouw. Onder kinderopvang vallen zowel kinderdagverblijven als gebouwen voor naschoolse opvang. Ook de celfunctie zoals opgenomen in het vijfde onderdeel valt onder deze categorie.
Bij een celfunctie gaat het om dwangverblijf van personen. Een celfunctie kan bijvoorbeeld voorkomen in penitentiaire inrichtingen en detentiecentra, jeugd- en TBS-inrichtingen. Voor meer over de definitie van deze functie wordt verwezen naar bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving en de toelichting hierbij.

BIJLAGE VII BIJ DE ARTIKELEN 5.4, 5.8, 5.9, DERDE LID, 5.13, 5.14, VIERDE LID, 5.16, EERSTE EN TWEEDE LID, 8.12, EERSTE LID, 10.1 EN 10.2 VAN DIT BESLUIT (ACTIVITEITEN MET EXTERNE VEILIGHEIDSRISICO'S)

De activiteiten in deze bijlage zijn ten eerste ingedeeld naar gelang er bij dit besluit vaste afstanden zijn bepaald voor het plaatsgebonden risico (onder A en B) en of de afstanden zijn bepaald bij ministeriële regeling (onder C). Voor veel activiteiten waarbij de externe veiligheidsrisico's worden bepaald door één of een beperkt aantal gevaarlijke stoffen of door één gestandaardiseerde activiteit, is het risico eenmalig met een risicoanalyse vastgesteld. Er is een vaste afstand berekend waarbij wordt voldaan aan een plaatsgebonden risico van één op de miljoen per jaar. Die vaste afstand is opgenomen in onder A en B. De omstandigheden blijven gelijk en daardoor is er geen noodzaak het risico opnieuw te berekenen.

Bij activiteiten waarbij de externe veiligheidsrisico's worden bepaald door een veelheid van of wisselende gevaarlijke stoffen of een complex van activiteiten, zoals in bijvoorbeeld de chemische procesindustrie of bij vervoergebonden bedrijven het geval is, moeten de risico's door een berekening worden vastgesteld (onder D en E).
Voor een aantal activiteiten met externe veiligheidsrisico's geldt daarnaast ook een vergunningplicht (onder B en E) in plaats van alleen een meldingsplicht (onder A en D). Het verschil in wettelijk regime voor deze activiteiten vloeit voort uit het verschil in de gevaarzettende aard van die activiteiten en de behoefte aan maatwerk. De activiteiten met externe veiligheidsrisico's vallen ten slotte uiteen in

activiteiten waarvoor in het Besluit activiteiten leefomgeving regels zijn gegeven (onder A, B, D en E) en het vervoer van gevaarlijke stoffen over het basisnet (onder C).

A. Activiteiten met bepaalde afstanden voor het plaatsgebonden risico zonder vergunningplicht

In dit onderdeel zijn de activiteiten met externe veiligheidsrisico's opgenomen, waarvoor vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico gelden. Het gaat om activiteiten die in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn opgenomen. De volgorde van de activiteiten in dat besluit wordt hierbij aangehouden. De afstanden komen overeen met het voorheen geldende Activiteitenbesluit milieubeheer. De afstanden zijn pas relevant voor het omgevingsplan als de afstanden buiten de begrenzing van de activiteit vallen. In dat geval informeert de exploitant het bevoegd gezag hierover. De exploitant moet de afstand in acht nemen tot gebouwen en locaties volgens de regels van het Besluit activiteiten leefomgeving. Als de exploitant niet van deze mogelijkheid gebruik maakt, hoeft bij de vaststelling van het omgevingsplan ook niet onderzocht te worden of wordt voldaan aan de in de hiervoor genoemde afstanden.

1. Gasdrukregel- en -meetstation

Deze activiteit betreft het regelen van aardgasdruk of het meten van aardgashoeveelheid of -kwaliteit in een gasdrukregel- en -meetstation, bedoeld in paragraaf 4.29 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De in tabel 4.420 van dat besluit bepaalde afstanden vanaf dat station variëren van 2 tot en met 25 m. De afstand was geregeld in artikel 3.12, zesde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.. Voor een gasdrukregel- en -meetstation met een gastoevoerleiding met een diameter van meer dan 50,8 cm, geldt een vergunningplicht (zie artikel 3.98, aanhef en onder b, van het Besluit activiteiten leefomgeving). Voor die gevallen moet de afstand voor het plaatsgebonden risico moeten worden berekend volgens bijlage VII, onder E, onder 7, bij dit besluit.

2. Tanken van CNG

Onder dit onderdeel valt het tanken van CNG aan motorvoertuigen voor het wegverkeer als bedoeld in paragraaf 4.36 van het Besluit activiteiten leefomgeving. CNG staat voor: Compressed Natural Gas (gecomprimeerd aardgas). De in tabel 4.483 van dat besluit bepaalde afstanden vanaf de tankzuil of de bufferopslag variëren van 10 tot en met 20 m. De afstanden voor het plaatsgebonden risico voor CNG zijn overgenomen uit artikel 3.18, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

3. Opslaan van brandstoffen in bunkerstations

Deze activiteit betreft het opslaan van vloeibare brandstoffen in een bunkerstation, bedoeld in paragraaf 4.40 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Een bunkerstation is een drijvend bouwsel voor het opslaan en tanken van brandstof voor de voortstuwing van schepen. Dit begrip is gedefinieerd onder verwijzing naar het Besluit activiteiten leefomgeving. De in artikel 4.523 van dat besluit bepaalde afstand vanaf het vulpunt en de zijden van het bunkerstation is 20 m. De afstand voor het plaatsgebonden risico is overgenomen uit het artikel 4.77, eerste, derde en vierde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer en gebaseerd op eerder onderzoek van het RIVM.[274] De uitzondering van op de wal geplaatste installaties komt overeen met het overgangsrecht van artikel 4.526 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

4. Kleinschalig tanken van brandstoffen aan vaartuigen

Deze activiteit betreft het tanken van niet meer dan 25 m^3 vloeibare brandstoffen per jaar aan vaartuigen met een handpomp of een elektrische pomp, bedoeld in paragraaf 4.41 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De in artikel 4.530 van dat besluit bepaalde afstand vanaf de tankzuil is 20 m. De afstand voor het plaatsgebonden risico is overgenomen uit artikel 4.77, tweede en derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De uitzondering van op de wal geplaatste installaties komt overeen met artikel 4.535 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het tanken van meer dan 25 m^3 vloeibare brandstoffen wordt geregeld onder 5.

5. Grootschalig tanken van brandstoffen aan vaartuigen

Deze activiteit betreft het tanken van meer dan 25 m^3 vloeibare brandstof per jaar aan vaartuigen, bedoeld in paragraaf 4.42 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De in artikel 4.539 van dat besluit bepaalde afstanden vanaf de tankzuil is 20 m. De afstand voor het plaatsgebonden risico is overgeno-

[274] Risico-analyse brandstofpontons, RIVM, november 2000.

men uit artikel 4.77, tweede en derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. De uitzondering van op de wal geplaatste installaties komt overeen met artikel 4.549 van het Besluit activiteiten leefomgeving.

6. Mestvergistingsinstallatie

Deze activiteit betreft een mestvergistingsinstallatie voor het vergisten van dierlijke meststoffen met een capaciteit van niet meer dan 25.000 m^3/jaar dierlijke meststoffen, bedoeld in paragraaf 4.87 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De in artikel 4.858 van dat besluit bepaalde afstanden vanaf een gaszak of een opslagtank is 50 m. Voor een installatie met een capaciteit van meer dan 25.000 m^3/jaar geldt een vergunningplicht (zie artikel 3.226 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

7. Opslagtank voor gassen

Onder deze categorie vallen twee soorten activiteiten.
De eerste activiteit, bedoeld onder 7.1, betreft het opslaan van propaan of propeen in een opslagtank, bedoeld in paragraaf 4.90 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De in tabel 4.890 van dat besluit bepaalde afstanden vanaf het vulpunt, de opslagtank en de opstelplaats van de tankwagen variëren van 10 tot en met 50 m. Voor een opslagtank van meer dan 13 m^3 geldt een vergunningplicht (zie artikel 3.21, aanhef en onder c, van het Besluit activiteiten leefomgeving). Voor die activiteit zijn afstanden bepaald in onder B, onder 2, van de bijlage bij dit besluit, voor daarbij aangewezen gevallen. De afstanden voor het plaatsgebonden risico moeten worden berekend als het betreft het opslaan van ten hoogste 50 m^3 met een jaarlijkse doorzet van meer dan 600 m^3, of het opslaan van meer dan 50 m^3 volgens bijlage VII, onder E, onder 3.3, bij dit besluit.
De tweede activiteit, bedoeld in 7.2, betreft het opslaan van zuurstof, kooldioxide, argon, helium of stikstof in een opslagtank, bedoeld in paragraaf 4.91 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De in artikel 4.896 van dat besluit bepaalde afstanden vanaf het vulpunt van een opslagtank en de opstelplaats van de tankwagen variëren van 1 tot en met 20 m.

8. Opslaan van brandbare vloeistoffen anders dan diesel in bovengrondse opslagtanks

Deze activiteit betreft het opslaan van gevaarlijke vloeistoffen van ADR-klasse 3 in een bovengrondse opslagtank, bedoeld in paragraaf 4.92 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De in artikel 4.905 van dat besluit bepaalde afstand vanaf het vulpunt en de opstelplaats van de tankwagen is 20 m.

9. Opslaan van brandbare vloeistoffen anders dan diesel in ondergrondse opslagtanks

Deze activiteit betreft het opslaan van gevaarlijke vloeistoffen van ADR-klasse 3 in een ondergrondse opslagtank, bedoeld in paragraaf 4.95 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De in artikel 4.959 en 4.960 van dat besluit bepaalde afstand vanaf het vulpunt en de opstelplaats van de tankwagen is 20 m.

10. Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking

Deze activiteit betreft het opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking, met uitzondering van organische peroxiden, bedoeld in paragraaf 4.97 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De in artikel 4.1006 van dat besluit bepaalde afstand vanaf de opslagvoorziening variëren van 7,5 tot en met 20 m. Voor de vergunningplichtige gevallen van het opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking wordt verwezen naar bijlage VII, onder B, onder 3, en onder E, onder 5.

11. Opstellen van voertuigen, opleggers of aanhangers met gevaarlijke stoffen

Deze activiteit betreft het tegelijkertijd voor minder dan 24 uur opstellen van niet meer dan drie voertuigen, opleggers of aanhangers die zijn geladen met gevaarlijke stoffen, bedoeld in paragraaf 4.105 van het Besluit activiteiten leefomgeving. De in artikel 4.1100 van dat besluit bepaalde afstand vanaf de opstelplaats van voertuigen, opleggers of aanhangers is 20 m.

B. Activiteiten met bepaalde afstanden voor het plaatsgebonden risico met vergunningplicht

1. Koelinstallatie met ammoniak

Deze activiteit betreft koelinstallaties met meer dan 1.500, maar minder dan 10.000 kg, of met een leidingdiameter van ten hoogste 80 DN.
Een koelinstallatie is in bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving gedefinieerd als een combinatie van met koudemiddel gevulde onderdelen die met elkaar zijn verbonden en samen een gesloten koudemiddelcircuit vormen waarin het koudemiddel circuleert met het doel warmte op te nemen of af te staan. Voor koelinstallaties met met een t0.000 kg of meer ammoniak of een leidingdiameter groter

dan 80 DN moet het plaatsgebonden risico worden berekend volgens bijlage VII, onder E, onder 2. Voor deze activiteit gelden geen aandachtsgebieden. Koeinstallaties of warmtepompen met kooldioxide of koolwaterstoffen vallen wel onder paragraaf 4.32 van het Besluit activiteiten leefomgeving, maar niet onder het toepassingsbereik van deze bijlage.

2. Opslaan van propaan of propeen in opslagtanks

Deze activiteit betreft het opslaan van propaan of propeen in een opslagtank van meer dan 13 m^3 en ten hoogste 50 m^3 met een jaarlijkse doorzet van meer dan 600 m^3. Voor het opslaan van meer dan 50 m^3 of een grotere jaarlijkse doorzet moeten de afstanden voor het plaatsgebonden risico worden berekend volgens bijlage VII, onder E, onder 3.3, bij dit besluit. Voor kleinere opslagtanks worden deze afstanden geregeld onder A, onder 7.1.

3. Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking

Deze activiteit betreft de zogeheten PGS 15 opslagen. In september 2016 is de nieuwe PGS 15 gepubliceerd. In deze publicatie zijn de regels opgenomen voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen waarmee een aanvaardbaar beschermingsniveau voor mens en milieu wordt gerealiseerd. Voor de bepaling van het vereiste beschermingsniveau is uitgegaan van de huidige stand der techniek die geldt voor de bouwkundige uitvoering van opslagvoorzieningen, brandbestrijdingssystemen en arbeidsmiddelen. Afhankelijk van het beschermingsniveau en het stikstofgehalte van de totale hoeveelheid van de in de opslagvoorziening aanwezige gevaarlijke stoffen zijn in de tabel afstanden voor het plaatsgebonden risico bepaald.
Voor een aantal gevallen is geen afstand opgenomen voor het plaatsgebonden risico, maar moet deze worden berekend volgens bijlage VII, onder E, onder 5.1. De reden waarom voor deze opslagen geen vaste afstand is opgenomen, ligt in het feit dat voor deze gevallen ook aandachtsgebieden moeten worden berekend. In die berekening kan het plaatsgebonden risico dan eenvoudig worden meegenomen. Voor deze activiteit gelden geen aandachtsgebieden.

Voor de tijdelijke opslag tot 30.000 kg geldt een vaste afstand van 20 m.
Het betreft hier distributiebedrijven met externe veiligheidsrisico's. Deze categorie is nieuw ten opzichte van het Besluit externe veiligheid inrichtingen. In de bovengenoemde PGS 15 zijn voor deze activiteiten extra voorzieningen opgenomen die resulteren in een beschermingsniveau dat vergelijkbaar is met het niveau voor reguliere PGS 15 opslagen. Voor het tijdelijk opslaan van ten hoogste 30.000 kg verpakte gevaarlijke stoffen kan worden volstaan met een afstand van 20 meter vanaf de opslagvoorziening. Voor het tijdelijk opslaan van meer dan 30.000 kg verpakte gevaarlijke stoffen gelden afhankelijk van het beschermingsniveau en stikstofgehalte dezelfde vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico als voor reguliere opslagen van verpakte gevaarlijke stoffen. Als de opslag niet voldoet aan de criteria voor het beschermingsniveau moeten zowel het plaatsgebonden risico als het aandachtsgebied worden berekend. Bij bedrijfsbrandweer met ter plaatse blussen wordt gerekend op een binnenaanval door de brandweer.
Voor de opslag van gasflessen, met uitzondering van gasflessen met giftige inhoud, zijn specifieke afstanden apart onderaan in de tabel opgenomen. De afstanden die zijn opgenomen bij de verschillende beschermingsniveaus zijn dus niet van toepassing op de opslagvoorzieningen bestemd voor de opslag van die gasflessen. Bij ministeriële regeling zal de wijze waarop het stikstofgehalte wordt bepaald, nader uitgewerkt.
Voor het opslaan in bepaalde typen gasflessen moet het plaatsgebonden risico worden berekend. Het betreft het opslaan van meer dan 1.500 l giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2, of 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. Dit volgt uit de aanwijzing als activiteit in bijlage VII, onder E, onder 5.2 en 5.3, bij dit besluit.

4. Opslaan van vaste minerale anorganische kunstmeststoffen

Het betreft een activiteit waar bepaalde meststoffen van meststoffengroep 2 van PGS 7 worden opgeslagen. Vaste minerale anorganische meststoffen zijn zelf niet brandbaar. Het grootste risico van opslag van meststoffen ligt in het feit dat bij een externe brand (bij aanwezigheid van brandbaar materiaal) de meststoffen kunnen gaan ontleden onder vorming van stikstofoxiden. Het RIVM heeft vastgesteld dat er alleen sprake is van een extern veiligheidsrisico bij de opslag van meer dan 100.000 kg meststoffen van deze groep. Deze meststoffen zijn gevoelig voor een ontleding die zichzelf in stand houdt. Dit is een verschijnsel waarbij een ontleding blijft voortduren zonder externe warmtebron. Voor deze activiteit gelden geen aandachtsgebieden.

5. Tankstation: LPG en waterstof

Onder deze categorie vallen twee soorten activiteiten.

Onderdeel 5.1 betreft het tanken en opslaan van LPG (Liquified Petroleum Gas). Er bevonden zich in 2016 circa 1.700 LPG-tankstations in Nederland. De afstanden voor het plaatsgebonden risico zijn ontleend aan artikel 2, eerste lid, van de Regeling externe veiligheid inrichtingen. Een ondergrondse opslagtank is een tank die geheel in de bodem ligt of ingeterpt is. De afstanden voor de aandachtsgebieden zijn ontleend aan de Circulaire effectafstanden externe veiligheid LPG-tankstations voor besluiten met gevolgen voor de externe veiligheid. De brandaandachtsgebieden gelden niet vanaf de reservoirs.

Onderdeel 5.2 regelt het bieden van gelegenheid voor het tanken met waterstof. De wettelijke regeling van deze activiteit is nieuw. In Nederland bevonden zich in 2016 twee waterstoftankstations. In de Brandstofvisie en de bijbehorende actieagenda duurzame brandstoffen[275] is de ambitie geformuleerd om in 2020 twintig openbare waterstoftankstations van 70.000 kPa in werking te hebben.
De afstanden voor het plaatsgebonden risico zijn tot stand gekomen in samenspraak met de bedrijven die betrokken zijn bij de waterstofinfrastructuur, DCMR Milieudienst Rijnmond en Veiligheidsregio Amsterdam-Amstelland. Deze afstanden zijn geverifieerd door het RIVM.[276] In de praktijk vindt op dit moment alleen aflevering van waterstof in gasvormige fase plaats. Deze plaatsgebonden risicoafstanden zijn dermate klein dat de ruimtelijke consequenties daarvan naar verwachting beperkt zullen zijn. Alleen gasvormige opslag wordt hier geregeld. Het is niet de verwachting dat de komende jaren vloeibaar waterstof aan vaartuigen geleverd gaat worden. Om die reden zijn voor deze toepassing geen afstanden voor het plaatsgebonden risico of voor brandaandachtsgebieden opgenomen.
De afstanden voor het plaatsgebonden risico gelden voor de afzonderlijke onderdelen van de activiteit (tussenopslag, vulpunt, opslagtank) en zijn daardoor vooral van betekenis als beide delen van de installatie wat verder uit elkaar gelegen zijn.
De afstand tot de grens van het brandaandachtsgebied wordt bepaald door het scenario, waarbij er een breuk optreedt in een leiding onder druk. Dit geldt voor aanvoer via buisleiding, via de weg, bijvoorbeeld met tankwagens (zoals een cilindertrailer, tubetrailer of batterijwagen), of voor waterstof dat ter plaatse wordt geproduceerd. Aan de bepaling van de afstand ligt een aantal scenario's ten grondslag, waarbij een breuk van de toevoerleiding van de compressor de meest bepalende is.
De maatgevende risico's worden bepaald door de tussenopslag en het lossen van waterstof uit tankwagens. Uitgegaan wordt van een hoge veiligheid van de tanks van de motorvoertuigen die worden getankt. Deze borging van de veiligheid van de voertuigen zelf vindt plaats in internationaal kader.

C. Activiteiten met bij regeling vastgestelde afstanden voor het plaatsgebonden risico

Het basisnet is een samenstel van wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen die van belang worden geacht voor het vervoer van gevaarlijke stoffen in en door Nederland en waar sprake kan zijn van spanning tussen het vervoer van gevaarlijke stoffen, ruimtelijke ontwikkelingen en externe veiligheid. Deze wegen, binnenwateren en hoofdspoorwegen zijn door de Minister van Infrastructuur en Milieu krachtens artikel 13 van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen bij ministeriële regeling aangewezen in de Regeling basisnet.

Het basisnet heeft in hoofdzaak betrekking op rijksinfrastructuur. Voor elk onderdeel van het basisnet is in beginsel een risicoplafond vastgesteld. Het risicoplafond voor de verschillende onderdelen van het basisnet is vastgesteld op basis van risico-overwegingen, vervoersprognoses en de ruimtelijke situatie. Door het vastleggen van het risicoplafond wordt het risico van het vervoer van gevaarlijke stoffen begrensd. Deze begrenzing houdt in dat het vervoer van gevaarlijke stoffen gebonden is aan een maximaal risico waarbinnen het vervoer moet worden afgewikkeld.

De afstanden voor het plaatsgebonden risico corresponderen met het risicoplafond voor dat onderdeel van het basisnet. Het risicoplafond fungeert daardoor enerzijds als een plafond voor de toegestane (groei van de) risico's van het vervoer van gevaarlijke stoffen en anderzijds als een gebied waarbinnen beperkingen gelden voor ruimtelijke ontwikkelingen. De afstand vanaf het basisnet tot de plaatsen waar het risico vanwege het vervoer ten hoogste één op de miljoen per jaar mag zijn, vormt de begrenzing van het gebied waarbinnen beperkingen gelden voor het toelaten in een omgevingsplan van beperkt kwetsbare, kwetsbare of zeer kwetsbare gebouwen of locaties. De bij het basisnet behorende afstanden zijn vastgelegd bij ministeriële regeling.

Voor binnenwateren die deel uitmaken van het basisnet gelden ruimtelijke beperkingen voor het toelaten van de genoemde gebouwen en locaties in de vaarweg.
Op grond van artikel 14, vierde lid, van de Wet vervoer gevaarlijke stoffen, in samenhang met artikel 6

[275] Kamerstukken II 2014/15, 30 196, nr. 353, waarin wordt verwezen naar de Brandstofvisie en de bijbehorende actieagenda duurzame brandstoffen.
[276] Memo *Risico- en effectafstanden waterstoftankstations*, RIVM 2017.

van de Regeling basisnet mag het plaatsgebonden risico voor binnenwateren op de oever (de begrenzing van de vaarweg ten opzichte van het land langs de vaarweg) niet hoger zijn dan één op de miljoen per jaar.

Voor bepaalde onderdelen van het basisnet gelden naast afstanden voor het plaatsgebonden risico ook aandachtsgebieden. Deze aandachtsgebieden zijn aangewezen en geometrisch begrensd bij ministeriële regeling.

D. Activiteiten met te berekenen afstanden zonder vergunningplicht

1. Windturbine

Deze activiteit betreft het opwekken van elektriciteit met een windturbine met een rotordiameter van meer dan 2 m. Alleen windturbines waarmee elektriciteit wordt opgewekt, zijn aangewezen als activiteiten met externe veiligheidsrisico's. Poldermolens, korenmolens en zaagmolens vallen hierbuiten. Daarnaast dient het te gaan om windturbines met een rotordiameter van meer dan 2 m. Een windturbine kan een veiligheidsrisico opleveren voor de omgeving door het afbreken van de gondel of het afbreken van een blad. Het opwekken van elektriciteit met een windturbine is in paragraaf 3.2.6 van het Besluit activiteiten leefomgeving geregeld. Voor deze activiteit gelden geen aandachtsgebieden. Het bepalende risico bij een windturbine is namelijk niet een eventuele brand, maar een ongewoon voorval met de rotor, waarvoor wel het plaatsgebonden risico wordt berekend. Vergunningplichtige opwekking van elektriciteit met een windturbine wordt geregeld onder E, onder 1.

2. Buisleiding met gevaarlijke stoffen

Onder 2 valt het exploiteren van een buisleiding voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Deze activiteit is in paragraaf 3.4.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving geregeld. Voor aardgasleidingen met een uitwendige diameter van ten minste 50 mm en een druk van ten minste 1.600 kPa bestaat het voornemen om in een later stadium afstanden op te nemen voor het brandaandachtsgebied.

E. Activiteiten met te berekenen afstanden voor het plaatsgebonden risico met vergunningplicht

1. Windturbine

Dit is deze enige activiteit in onderdeel E waarvoor geen aandachtsgebieden gelden, net zo min als voor de niet-vergunningplichtige opwekking van elektriciteit met een windturbine, geregeld onder D, onder 1.

2. Koelinstallatie met ammoniak

Voor koelinstallaties met een inhoud van 10.000 kg of meer of waarvan de diameter van de vloeistofleiding naar de verdamper meer dan 80 DN bedraagt, moeten het plaatsgebonden risico en de aandachtsgebieden worden berekend. Voor overige gevallen zijn afstanden voor het plaatsgebonden risico bepaald in Bijlage VII, onder B, onder 1. Anders dan voor die gevallen, gelden voor de hier bedoelde activiteit wel aandachtsgebieden.

3. Opslagtank voor gassen

Onder deze categorie vallen vier soorten activiteiten.
Onderdelen 3.1 en 3.2 noemen een opslagtanks voor giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2, en gassen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1, 2 of 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening.
In onderdeel 3.3 wordt de aanwijzing van opslagtanks met propaan of propeen waarvoor gerekend moet worden, beperkt tot de opslagtanks met een inhoud groter dan 50 m^3 of een doorzet groter dan 600 m^3 per jaar bij tanks met een inhoud van meer dan 13 m^3 en ten hoogste 50 m^3. Voor overige opslagtanks met propaan of propeen gelden vaste afstanden onder A, onder 7.1 en onder B, onder 2.
Ten slotte noemt onderdeel 3.4 het opslaan van meer dan 13 m^3 acetyleen als activiteit.

4. Opslagtank voor vloeistoffen en verpakking die wordt gebruikt als opslagtank voor vloeistoffen

Onder deze categorie vallen drie soorten activiteiten.
Bij de onderdelen 4.1 en 4.2 Het gaat om het opslaan in een opslagtank, tankcontainer of verpakking die als opslagtank wordt gebruikt van vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 6.1, of in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1 of 2, of 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-

verordening. Voor categorie 3 gelden nadere specificaties. Het betreft alleen de opslag van meer dan 1 m^3.
Onderdeel 4.3 betreft het opslaan met een inhoud van meer dan 150 m^3 van vloeibare gevaarlijke stoffen van ADR-klasse 3, verpakkingsgroep I of II. Dit onderdeel is alleen van toepassing op een bovengrondse situatie. Ondergrondse opslagen voor deze stoffen brengen geen relevante externe veiligheidsrisico's met zich mee.

5. Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking

Onder deze categorie vallen drie soorten activiteiten.
Onderdeel 5.1 regelt PGS 15 opslagen met specifieke risicokenmerken. Voor de gevallen waarbij in bijlage VII, onder B, onder 3, in de tabel geen afstand is opgenomen voor het plaatsgebonden risico, moet deze worden berekend. Daarnaast moeten hiervoor ook het brand- en gifwolkaandachtsgebied worden berekend.

De onderdelen 5.2 en 5.3 betreffen het opslaan in een opslagvoorziening van meer dan 1.500 l giftige of bijtende gassen van ADR-klasse 2, of tot vloeistof verdichte gassen in de gevarenklasse acute toxiciteit, categorie 1, 2 of 3, bedoeld in bijlage I, deel 3, bij de CLP-verordening. Het gaat hierbij om het opslaan in gasflessen.
Dit was in artikel 1b, onder g, van de Regeling externe veiligheid inrichtingen opgenomen, omdat op basis van een onderzoek van het RIVM is geconstateerd dat de opslag van meer dan 1.500 l stoffen in de genoemde gevarenklasse in gasflessen (met een waterinhoud van meer dan 1.500 l) een relevante risicocontour kan veroorzaken.

6. Seveso-inrichting

Een Seveso-inrichting bestaat volgens Bijlage I bij het Besluit activiteiten leefomgeving uit één of meer Seveso-installaties die zich op dezelfde locatie bevinden, inclusief de infrastructuur en activiteiten. Bij Seveso-installaties gaat het om technische eenheden waar een gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 3, tiende lid, van de Seveso-richtlijn wordt gemaakt, gebruikt, verwerkt of opgeslagen, inclusief de voorzieningen, apparaten en hulpmiddelen die nodig zijn voor de veilige werking daarvan.
De aanwijzing als activiteit dient mede ter implementatie van artikel 13, tweede lid, aanhef en onder a, van de Seveso-richtlijn. Door de toepassing van paragraaf 5.1.2.2 van dit besluit bestaat voldoende afstanden tussen Seveso-inrichtingen en woongebieden, door het publiek bezochte gebouwen en gebieden en recreatiegebieden.

7. Gasdrukregel- en -meetstation

Voor (aard)gasinstallaties is gekozen voor een criterium gebaseerd op de grootste aansluitleiding (leidingen met een diameter groter dan 50,8 cm). Dit criterium is gebaseerd op de standaard risicoanalyses die voor de relevante installaties zijn gemaakt. Daaruit blijkt dat er zich geen problematiek voor het plaatsgebonden risico (groter dan één op de miljoen per jaar) buiten de grens van de activiteit voordoet. Deze activiteit was ook als inrichting aangewezen in artikel 1b, onder h, van de Regeling externe veiligheid inrichtingen.

8. Metaalindustrie: cyanidehoudend bad

Het aanbrengen van metaallagen met een cyanidehoudend bad met een inhoud van ten minste 100 l, is de enige activiteit die is aangewezen onder de bedrijfstak van de metaalindustrie.

9. Opslag- en transportbedrijf, groothandel en containeroverslag: Seveso-hoeveelheid

Onder 9 valt het opslaan in verband met vervoer van verpakte gevaarlijke stoffen gedurende korte tijd en in afwachting van aansluitend vervoer waarbij de drempelwaarde uit bijlage I, deel 1 of deel 2 van de Seveso-richtlijn wordt overschreden. Voor zover het niet betreft het opslaan van giftige gassen of giftige vloeistoffen die zijn ingedeeld in categorie GT5 respectievelijk LT3 of LT4 zijn hiervoor in de bijbehorende tabel een brand-, explosie- en gifwolkaandachtsgebied bepaald. Voor het opslaan in verband met vervoer van verpakte gevaarlijke stoffen waar de bedoelde giftige gassen of giftige vloeistoffen wèl aanwezig zijn, moeten die gebieden worden berekend. Daarmee zijn alle activiteiten waarbij sprake is van opslag in verband met vervoer van verpakte giftige stoffen geregeld. De keuze voor het verschil in benadering – vaste of te berekenen afstanden voor de aandachtsgebieden bij deze categorie activiteiten – is een pragmatische. De afstanden voor de (in de praktijk vaker voorkomende) eerstgenoemde situatie zijn hiermee in de bijlage opgenomen.
Voor de (tijdelijke) opslag van giftige stoffen met extreme toxische eigenschappen in de vervoersketen kan geen standaardafstand worden bepaald. Het gaat hier om de stoffen die zijn ingedeeld in de stofgroepen LT3, LT4 en GT5. De indeling in deze categorieën is afkomstig uit de Handleiding

risicoanalyse transport, versie 1 (HART). Deze handleiding is een onderdeel van de voor het basisnet voorgeschreven rekenmethodiek, zoals is aangegeven in artikel 1, eerste lid, van de Regeling basisnet. Er is van afgezien om voor deze vervoergerelateerde activiteiten te verwijzen naar het ADR of RID, omdat de daar gehanteerde indeling van stoffen in de categorie giftig te grofmazig is in vergelijking met de genoemde stofgroepen uit de HART. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat giftige stoffen in (tijdelijke) opslag bij een overslagbedrijf op dezelfde wijze worden beoordeeld als in de fase van vervoer na de opslag.

9. Tankstation: LNG

Dit onderdeel betreft het bieden van gelegenheid voor het tanken van voertuigen met Liquefied Natural Ggas (LNG). In Nederland bevonden zich in 2016 ruim 20 LNG-tankstations, en het is de verwachting dat dit aantal toeneemt. De afstanden voor het plaatsgebonden risico en de afstanden voor de aandachtsgebieden zijn ontleend aan de Circulaire externe veiligheid LNG-tankstations.
De afstand tot het brandaandachtsgebied is afhankelijk van de specifieke configuratie van het LNG-tankstation. Het uitgangspunt voor de bepaling van deze afstanden is dat de LNG opslagtank gevuld wordt vanuit een LNG-tankwagen (verlading). Bij de bepaling van de afstanden is uitgegaan van een LNG-verlading met een losslang of losarm. De afstanden zijn gebaseerd op het scenario waarbij een breuk van een slang of arm tijdens het vullen van de LNG-opslagtank optreedt. Afwijkende uitvoeringsopties, zoals een LNG-bevoorrading via wisseltanks, staan niet in de tabel. In die gevallen moeten de afstanden specifiek, voor dat geval, worden bepaald. Het uitgangspunt daarbij blijft dat een afstand bepaald moet worden voor het ongevalscenario dat het meest bijdraagt aan het plaatsgebonden risico van één op de miljoen per jaar (risicorelevante scenario). De vergunningaanvrager legt in die situaties de kwantitatieve risicoanalyse (QRA) en de specifieke bepaling van de afstand voor aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan de berekening vervolgens voor advies voorleggen aan het RIVM.

Op basis van onderstaande vier parameters wordt de afstand van het brandaandachtsgebied vastgesteld: de reactietijd voor de noodstopvoorziening, de bovenvulling, verlading door een tankzuil en de voordruk.
Met de reactietijd wordt de tijd bedoeld tussen het moment dat LNG ontsnapt en het moment dat het uittreden van LNG wordt gestopt. Alleen als aannemelijk gemaakt kan worden dat er zowel bij de LNG-tankwagen als bij de LNG-opslagtank binnen 5 seconden kan worden ingegrepen zodat de uitstroming stopt, wordt hier ‘ja’ gekozen. Bij de LNG-tankwagen vereist dit automatische detectie en het in werking treden van de Emergency Shut Down (ESD). Dit is het systeem dat zorgt voor het sluiten van kleppen op basis van een ingreep. Bij de LNG-tankwagen of -oplegger is automatische detectie en inwerkingtreding van de ESD mogelijk met bijvoorbeeld een drukmeting in de vulleiding en/of gasdetectie, wat mogelijk kan resulteren in een ESD reactietijd van vijf seconden.
In het geval van slangbreuk kan ook LNG terugstromen uit de opslagtank. Doorgaans is de opslagtank voorzien van een door PGS 33-1 voorgeschreven terugslagklep (hiervoor mag standaard 5 seconden reactietijd aangenomen worden) en/of automatische detectie (bijvoorbeeld een drukmeting in de vulleiding) die kan leiden tot een reactietijd kleiner dan 5 seconden.
Op basis van testrapporten dient aannemelijk gemaakt te worden dat een reactietijd van 5 seconden voor het sluiten van de ESD klep zowel aan de trailerzijde als aan de opslagtankzijde gehaald kan worden. Bij alleen ingrijpen door de operator (manueel) is het antwoord ‘nee’.
Als de opslagtank alleen van boven gevuld wordt en daardoor het terugstromen van vloeistof (LNG) niet aannemelijk is, wordt hier ‘ja’ gekozen. Als er gecombineerd via de boven- en onderaansluiting of alleen via de onderaansluiting van de LNG-opslagtank gevuld wordt, dient ‘nee’ gekozen te worden.
De druk van het LNG in de opslagtank is hoger dan de druk in de tankwagen. Om te kunnen verladen zal de druk aan de tankwagenkant dus verhoogd moeten worden. Dit kan op verschillende manieren:

a. De overdruk wordt alleen gerealiseerd door voordruk in de tankwagen (verdampen van LNG en toevoegen aan de gasfase in de tankwagen). Dit zonder gebruik te maken van een pomp. Hierdoor ontstaat bij een slangbreuk een potentieel grotere uitstroom.
b. De overdruk wordt gecreëerd door het gebruik van een tankzuil, wel of niet in combinatie met een voordruk in de tank voor het functioneren van de tankzuil. Doordat de tankzuil blokkeert bij falen van de slang waardoor de uitstroom wordt belemmerd, veroorzaakt dit een potentieel kleinere uitstroom. Alleen als er wordt gelost met behulp van een tankzuil (optie b) wordt er ‘ja’ gekozen.

Alleen in het geval er gelost wordt met behulp van een tankzuil en voordruk en de voordruk in de LNG-tankwagen lager is dan 420 kPa, wordt er ‘ja’ gekozen. Bij een voordruk groter dan of gelijk aan 420 kPa dient er ‘nee’ gekozen te worden. Als er gelost wordt door het creëren van overdruk zonder gebruik te maken van een tankzuil (optie a) is de voordruk altijd veel hoger en is deze parameter niet van toepassing.
Bij de configuraties uit de tabel is ervan uitgegaan dat het lossen vanuit een LNG-tankwagen voldoet aan PGS 33-1 of gelijkwaardige maatregelen.

10. Mijnbouwwerk

In dit onderdeel zijn bepaalde mijnbouwwerken, namelijk de activiteiten bestemd voor winning, opslag, bewerking of het gereedmaken voor transport van gevaarlijke stoffen aangewezen. Voor deze activiteiten geldt dat het plaatsgebonden risico en de aandachtsgebieden berekend moeten worden. Daarbij zijn alleen activiteiten met gevaarlijke stoffen of de stoffen uit de vermelde gevarencategorie relevant.

11. Andere insluitsystemen

Dit type activiteit is een restcategorie van insluitsystemen die niet al door andere categorieën wordt gedekt. Een insluitsysteem kan een of meer toestellen omvatten, 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.

13. Spoorwegemplacementen

Het voornemen bestaat om deze activiteit in dit besluit in te voegen bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet. Daarnaast bestaat het voornemen tot het ontwikkelen van een nieuwe regeling die bij afzonderlijk besluit zal worden voorbereid.

BIJLAGE VIII BIJ DE ARTIKELEN 5.23 EN 10.3, DERDE LID, VAN DIT BESLUIT (EXPLOSIEAANDACHTSGEBIEDEN VUURWERK)

Deze bijlage bepaalt de afstanden voor de explosieaandachtsgebieden vuurwerk, waarvoor beperkingen gelden bij het vaststellen van een omgevingsplan. Het gaat om locaties om het opslaan, herverpakken of bewerken van vuurwerk, bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving (zie artikel 5.19 van dit besluit). Voor het bepalen van de gebieden zijn in deze bijlage afstanden vastgesteld. De afstand geldt vanaf de bewaarplaats en bufferbewaarplaats tot op de begrenzing van de locatie voor (beperkt en zeer) kwetsbare gebouwen en (beperkt) kwetsbare locaties zoals geregeld in artikel 5.22. De vuurwerkcategorieën, de bewaarplaats en de bufferbewaarplaats voor vuurwerk of pyrotechnische artikelen voor theatergebruik zijn gedefinieerd in bijlage I bij dit besluit. De maximumcategorieën in de tabel hangen samen met de beperkingen in het Besluit activiteiten leefomgeving van ten hoogste 5.000 kg en 6.000 kg NEM (zie artikel 4.1033, tweede lid, aanhef en onder c, en derde lid).

Deze afstanden waren geregeld in bijlage 3 bij het Vuurwerkbesluit. De afstanden van Bijlage 3, onder B, voorschrift 1.2a, bij dat besluit zijn geregeld in artikel 4.1040, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving.
Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 5.20 tot en met 5.25 van dit besluit.

BIJLAGE IX BIJ ARTIKEL 5.28 VAN DIT BESLUIT (CIVIELE EXPLOSIE AANDACHTSGEBIEDEN)

Voor het opslaan van munitie en ontplofbare stoffen voor civiel gebruik gelden regels over civiele explosieaandachtsgebieden. De afstanden gelden vanaf de opslagplaats. De afstanden in deze bijlage begrenzen de civiele aandachtsgebieden om de opslaglocaties van munitie en ontplofbare stoffen voor civiel gebruik. Voor drie locaties wordt de begrenzing van de gebieden bij ministeriële regeling bepaald (onder D). De gebieden zijn verdeeld in drie categorieën, waar verschillende instructieregels voor gelden. Deze regels zijn opgenomen in artikel 5.29.

Het explosieaandachtsgebied A ligt op een afstand van tweederde van explosieaandachtsgebied B en explosieaandachtsgebied C ligt op een afstand van tweemaal het explosieaandachtsgebied B.

De afstanden onder A tot en met C zijn afkomstig uit de Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik. De gebieden onder D komen overeen met de tabel in bijlage 14 bij de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening. Zie verder de toelichting bij artikel 5.29.

In de tabellen onder A en B is uitgegaan van een enkelvoudige opslag in een lichte gebouwconstructie, geregeld in artikel 5.28, aanhef en onder a, onder 1. Ontplofbare stoffen en voorwerpen worden niet alleen in gevaren(sub)klassen ingedeeld. Er is ook sprake van een indeling in compatibiliteitsgroepen, afhankelijk van de wijze waarop die stoffen reageren op invloeden van buitenaf. Bij het bepalen van de afstanden in de tabellen A en B is ervan uitgegaan dat alleen ontplofbare stoffen van dezelfde subklasse èn dezelfde compatibiliteitsgroep bij elkaar worden opgeslagen.

Voor hoeveelheden van meer dan 6.000 kg netto explosieve massa (NEM) (tabel A) en voor hoeveelheden van meer dan 1.000 kg NEM (tabel B), voor andere gebouwconstructies, voor meer dan één opslaggebouw of bij verschillende compatibiliteitsgroepen moet de afstand voor de civiele explosie-aandachtsgebieden worden bepaald op basis van de NAVO-richtlijn Allied Ammunition Storage and Transport Publication (AASTP).. Zie verder de toelichting bij de artikelen 5.26 tot en met 5.30.

BIJLAGE X BIJ ARTIKEL 5.32 VAN DIT BESLUIT (MILITAIRE EXPLOSIEAANDACHTSGEBIEDEN)

Voor het opslaan en bewerken van ontplofbare stoffen en voorwerpen voor de Nederlandse of een bondgenootschappelijke krijgsmacht gelden militaire explosieaandachtsgebieden. Bij ministeriële regeling wordt om deze milieubelastende activiteit de geometrische begrenzing van deze gebieden bepaald. De gebieden zijn verdeeld in drie categorieën, waar verschillende instructieregels voor gelden. Deze regels zijn opgenomen in artikel 5.29, dat van overeenkomstige toepassing is op de militaire explosieaandachtsgebieden op grond van artikel 5.33, eerste lid.

De gebieden komen overeen met de tabel in bijlage 12 bij de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening. Zie verder de toelichting bij de artikelen 5.31 tot en met 5.34.

BIJLAGE XI BIJ ARTIKEL 5.39 VAN DIT BESLUIT (KUSTFUNDAMENT)

Deze bijlage bij artikel 5.39 wijst de locatie van het kustfundament aan. Het kustfundament omvat het geheel van zee, strand, zeedijken, dammen en het duingebied dat van belang is als drager van functies in het kustgebied. Voor een nadere toelichting op het kustfundament wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 5.39.

BIJLAGE XII BIJ ARTIKEL 5.41, EERSTE LID, VAN DIT BESLUIT (GROTE RIVIEREN)

Deze bijlage bij artikel 5.41, eerste lid, wijst de grote rivieren aan waarop de instructieregels van paragraaf 5.1.3.5 van toepassing zijn. Het gaat om de rivieren Maas, Bovenrijn, Waal, Pannerdensch Kanaal, Nederrijn, Lek, Bovenmerwede, Benedenmerwede, Lek stroomafwaarts van Schoonhoven en de wateren stroomafwaarts van Werkendam, Spui, Dordtse Kil, Afgedamde Maas, Oude Maas, Noord, Nieuwe Merwede, Amer, Bergsche Maas, Hollandsch Diep, Nieuwe Maas/Nieuwe Waterweg, Hollandse IJssel, Haringvliet, IJssel, Zwarte Water, Zwolsche Diep, Zwarte Meer.

BIJLAGE XIII BIJ DE ARTIKELEN 5.51, EERSTE LID, EN 10.10, EERSTE LID, VAN DIT BESLUIT (AANDACHTSGEBIEDEN LUCHTKWALITEIT)

De aandachtsgebieden voor de kwaliteit van de buitenlucht zijn gebieden waarvoor niet kan worden uitgesloten dat lokaal een overschrijding van de rijksomgevingswaarden kan optreden, rekening houdend met de realisatie van eventuele werken en activiteiten in deze gebieden.

Voor het aanwijzen van de aandachtsgebieden voor luchtkwaliteit is zoveel mogelijk aangesloten bij de zones en agglomeraties die ter implementatie van artikel 4 van de richtlijn luchtkwaliteit op grond van artikel 2.21, tweede lid, aanhef en onder c, van de wet bij ministeriële regeling worden aangewezen.

Om te komen tot de aandachtsgebieden zijn eerst, op basis van de rekenmodellen en verkeersgegevens die zijn gebruikt in de monitoring voor het Nationaal samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) uit 2015 (zie Monitoringsrapportage 2015, RIVM, december 2015), de maximale jaargemiddelde concentratiebijdragen voor NO_2 en PM_{10} door wegverkeer berekend in het jaar 2020. Vervolgens is bepaald op welke locaties (vakken van 1x1 kilometer) de som van de maximale jaargemiddelde wegbijdragen en achtergrondconcentraties voor NO_2 en PM_{10} in 2020 hoger is dan 38 µg/m^3 (voor NO_2) en 30 µg/m^3 (voor PM_{10}). Als extra waarborg, om fluctuaties of tegenvallers (bijvoorbeeld in de achtergrondconcentraties) op te vangen, is een veiligheidsmarge van 2 µg/m^3 (voor NO_2) en 1,2 µg/m^3 (voor PM_{10}) aangehouden ten opzichte van de maatgevende rijksomgevingswaarden voor deze stoffen (40 µg/m^3 voor de jaargemiddelde concentratie NO_2 en 31,2 µg/m^3 voor de jaargemiddelde concentratie PM_{10}). Voor PM_{10} is de rijksomgevingswaarde voor de daggemiddelde concentratie PM_{10} (artikel 2.6, eerste lid, onder a) maatgevend. Wanneer wordt voldaan aan de jaargemiddelde concentratie van 31,2 µg/m^3 PM_{10}, wordt ook voldaan aan de rijksomgevingswaarde voor de daggemiddelde concentratie PM_{10}. Deze empirisch bepaalde relatie was vastgelegd in artikel PM van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007.

De kritische kilometervakken die uit deze vergelijking naar voren komen, zijn vervolgens vertaald naar aandachtsgebieden die aansluiten op de bovengenoemde zones en agglomeraties. Daar waar de zones en agglomeraties een gebied beslaan dat onevenredig groot is ten opzichte van de ligging van

de kritische kilometervakken, is aangesloten op de gemeentegrenzen. Deze aandachtsgebieden zijn vervolgens vergeleken met de locaties waar op basis van de NSL monitoringsronde 2014 sprake is van een overschrijding langs wegen in 2015. De gemeenten met een overschrijding in 2015 op basis van de NSL monitoring 2014 vallen binnen de aandachtsgebieden, met uitzondering van twee gemeenten: Utrecht en Eindhoven. Voor deze gemeenten komt uit de analyse voor 2020 naar voren dat het niet aannemelijk is dat hier overschrijdingen optreden van omgevingswaarden. Omdat er in 2015 nog wel op enkele locaties overschrijdingen berekend zijn, is er voor gekozen om de stedelijke agglomeraties waarbinnen Utrecht en Eindhoven liggen, ook te beschouwen als aandachtsgebied (zie verder paragraaf 8.1.7.8 van het algemeen deel van deze toelichting).

Deze bijlage maakt onderscheid tussen aandachtsgebieden voor stikstofdioxide en fijn stof (onder A), en aandachtsgebieden voor alleen fijn stof (onder B). Voor de aandachtsgebieden onder A geldt dat lokaal niet kan worden uitgesloten dat een overschrijding van de rijksomgevingswaarden voor stikstofdioxide of fijn stof optreedt. De aandachtsgebieden onder B hebben alleen betrekking op fijn stof en betreffen een aantal gemeenten in Gelderland, Noord-Brabant en Limburg waar sprake is van relatief hoge concentraties fijn stof die vooral het gevolg zijn van (pluim)veehouderijen.

Het voornemen bestaat om in de tweede helft van 2017 te onderzoeken of op basis van de nieuwste inzichten over de ontwikkeling van de luchtkwaliteit (resultaten van de NSL monitoring 2017) de huidige begrenzing van de aandachtsgebieden gehandhaafd kan blijven of nog moet worden aangepast.

BIJLAGE XIV BIJ ARTIKEL 5.53, EERSTE LID, EN 8.16, TWEEDE LID, VAN DIT BESLUIT (LOCATIES UITGEZONDERD VAN NIET IN BETEKENENDE MATE)

Wanneer een omgevingsplan het exploiteren van een veehouderij toelaat in aandachtsgebieden of bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning die betrekking heeft op het exploiteren van een veehouderij, worden de rijksomgevingswaarden niet in acht genomen als er sprake is van een niet in betekenende mate bijdrage (NIBM) aan de luchtverontreiniging voor NO_2 of PM_{10}. Dit volgt uit de artikelen 5.53 en 8.16, tweede lid, onder b.

Voor veehouderijen waarvan de emissie PM_{10} vanuit de huisvestingssystemen meer bedraagt dan 800 kg/jaar, die zijn gelegen op een aantal aangewezen locaties, geldt hiervoor een uitzondering. Voor deze veehouderijen en locaties moeten de rijksomgevingswaarden altijd in acht worden genomen bij een omgevingsplan dat het exploiteren van een veehouderij toelaat in aandachtsgebieden of bij een aanvraag die betrekking heeft op het exploiteren van een veehouderij (vergunningplichtige activiteit).

Deze bijlage benoemt de aangewezen locaties waarvoor deze uitzondering geldt. In deze gebieden is sprake van een relatief hoge achtergrondconcentratie PM_{10}. Op deze locaties kan de exploitatie van een veehouderij leiden tot (dreigende) overschrijdingen van de omgevingswaarden voor PM_{10}, ook wanneer deze niet meer bijdraagt aan de concentratie PM_{10} dan 3% van de omgevingswaarde genoemd in artikel 2.6, eerste lid, aanhef en onder b.

De locaties komen overeen met de gebieden in bijlage 5 (‘uitgezonderde gebieden’) bij de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen). Voor de onderbouwing van die locaties wordt verwezen naar de toelichting bij de regeling van 18 maart 2013 tot wijziging van de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) (aanwijzing gebieden en categorieën van gevallen waarin nibm niet van toepassing is, Stcrt. 2013, 7230).

Het voornemen bestaat om in de tweede helft van 2017 te onderzoeken of op basis van de nieuwste inzichten over de ontwikkeling van de luchtkwaliteit (resultaten van de NSL monitoring 2017) de huidige begrenzing van de uitzonderingsgebieden gebieden gehandhaafd kan blijven of nog moet worden aangepast.

BIJLAGE XV BIJ DE ARTIKELEN 5.146, 5.151, EERSTE EN TWEEDE LID, 7.5, TWEEDE LID, EN 7.10, TWEEDE LID, VAN DIT BESLUIT (LOCATIES VAN MILITAIRE TERREINEN EN TERREINEN MET EEN MILITAIR OBJECT EN MAXIMALE HOOGTES VAN BOUWWERKEN IN RADARVERSTORINGSGEBIEDEN)

Deze bijlage bevat de locaties van militaire terreinen, terreinen met een militair object (onder A), en diverse gebieden waar militaire activiteiten plaatsvinden of die invloed ondervinden van een militaire activiteit op een andere locatie (onder B, C, D en E), bedoeld in artikel 5.146. De geometrische begrenzing van deze locaties wordt bij ministeriële regeling vastgelegd. Daarnaast bevat deze bijlage een tabel met maximale hoogtes van bouwwerken en bouwwerken, zijnde windturbines, in een gebied waar bouwwerken het radarbeeld kunnen verstoren als bedoeld in artikel 5.151, eerste lid (onder E).

Voor een nadere toelichting op de terreinen en gebieden in deze bijlage wordt verwezen naar de toelichting bij de artikelen 5.146 en 5.151.

BIJLAGE XVI BIJ ARTIKEL 5.152 VAN DIT BESLUIT (ELEKTRICITEITSVOORZIENING)

Deze bijlage bevat locaties voor grootschalige elektriciteitsopwekking (onder A), voor een kernenergiecentrale (onder B) en voor hoogspanningsverbindingen met een spanning van ten minste 220 kV (onder C). De regels die op deze locaties van toepassing zijn, zijn opgenomen in paragraaf 5.1.7.3. Deze locaties waren ook al aangewezen in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. De geometrische begrenzing van de locaties wordt bij ministeriële regeling vastgelegd.

BIJLAGE XVII BIJ ARTIKEL 7.3, EERSTE LID, VAN DIT BESLUIT (KERNKWALITEITEN WERELDERFGOEDEREN EN ERFGOEDEREN OP DE VOORLOPIGE LIJST WERELDERFGOED)

Deze bijlage bevat een beschrijving op hoofdlijnen van de kernkwaliteiten van de werelderfgoederen en erfgoederen op de Voorlopige Lijst werelderfgoed, genoemd in artikel 7.2. Provinciale staten werken deze kernkwaliteiten op grond van artikel 7.3 in een omgevingsverordening nader uit. De kernkwaliteiten worden hierna per erfgoed nader toegelicht.

A. Droogmakerij de Beemster

Droogmakerij De Beemster is in 1999 geplaatst op de Werelderfgoedlijst van UNESCO. Het is een meesterwerk van creatieve planning. In het ontwerp van de droogmakerij zijn de idealen van de Oudheid en de Renaissance toegepast. De 17^{e}-eeuwse idealen zijn nog steeds goed waarneembaar in het totale gebied. De Beemster heeft een (inter)nationale voorbeeldfunctie gehad voor andere droogmakerijen en staat symbool voor een grote stap in de omgang van de mens met het water.

Het concept dat ten grondslag heeft gelegen aan de ruimtelijke indeling van de droogmakerij de Beemster is sinds de aanleg in de 17^{e} eeuw in essentie niet veranderd. Het ensemble van de droogmakerij bestaat naast het grid van wegen, waterlopen en percelen en een grote mate van openheid, uit de ringdijk en ringvaart, relatief hooggelegen wegen met laanbeplanting, monumentale stolpboerderijen en molengangen, vijf forten van het Werelderfgoed de Stelling van Amsterdam en de nederzettingen Middenbeemster, Noordbeemster, Westbeemster en Zuidoostbeemster.

B. Stelling van Amsterdam

De Stelling van Amsterdam staat op de Werelderfgoedlijst van UNESCO als een buitengewoon voorbeeld van een uitgebreid samenhangend verdedigingssysteem uit eind 19^{e}, begin 20^{e} eeuw. De verdedigingslinie is intact en goed bewaard gebleven. De Stelling is opmerkelijk door de unieke manier waarop waterbouwkunde is gebruik voor de verdediging van een belangrijke stad van het land.

De Stelling van Amsterdam is een 135 kilometer lange gesloten ring van een samenhangend militair stelsel van onderling verbonden dijken, dammen, inundatievelden, forten en andere ‘kunstwerken’. De Stelling diende tot de jaren ’20 van de 20^{e} eeuw als laatste verdedigingsstelling voor het geval de vijand door eerdere linies (Grebbelinie, Nieuwe Hollandse Waterlinie) zou breken. Tussen Abcoude en Weesp overlapt de Stelling van Amsterdam deels met de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

De duidelijke relatie tussen de linie en het waterrijke omringende landschap van veenontginningen en droogmakerijen is nog steeds goed zichtbaar. Bij de aanleg van de verdedigingslinie bouwde het toenmalige Ministerie van Oorlog voort op dit bestaande laaggelegen, open en waterrijke landschap. In de linie zijn steeds bestaande elementen geïncorporeerd (dijken, kaden, sluizen, polders als inundatiegebieden en dergelijke) en nieuwe toegevoegd, zonder dat deze elementen een uitgesproken militaire expressie hebben gekregen. Nu is de linie daardoor als verdedigingswerk weinig opvallend in het landschap aanwezig.

Forten en andere verdedigingswerken liggen op plaatsten die niet of moeilijk te inunderen waren of op andere strategische plekken waar wegen, spoorwegen en waterwegen de militaire stelling doorsneden. De forten markeren de plaats van de linie in het landschap, maar zijn vaak door camouflerende begroeiing aan het directe zicht onttrokken. De voormalige schootsvelden rondom de forten zijn nog vaak onbebouwd en kennen weinig opgaande begroeiing. In deze schootsvelden lagen de zogeheten verboden kringen met strenge bouwbeperkingen waar alleen snel verplaatsbare of afbreekbare houten gebouwen mochten worden opgetrokken. Ook de voormalige inundatievelden kennen nu nog weinig begroeiing en bebouwing.

C. Nieuwe Hollandse Waterlinie

Het erfgoed de Nieuwe Hollandse Waterlinie is geplaatst op de Voorlopige Lijst werelderfgoed vanwege het unieke gebruik van water voor de verdediging van land, het daaraan gekoppelde stelsel van waterwerken en de gaafheid van het complex van verdedigingswerken.

De Nieuwe Hollandse Waterlinie is aangelegd en voortdurend aanpast tussen 1815 en 1940. Het werk als geheel bestaat uit een samenhangend stelsel van inundatievelden, die konden worden gereguleerd door dijken, kanalen, sluizen, dammen en inlaten. Forten en andere verdedigingswerken als groepsschuilplaatsen en loopgravenstelsels liggen op plaatsen die niet of moeilijk te inunderen waren of op andere strategische plekken waar wegen, spoorwegen en waterwegen die de verdedigingslinie doorsneden. Daarnaast maken enkele vestingsteden deel uit van de linie, waaronder Naarden en Gorinchem. Tussen Muiden en Abcoude overlapt de Nieuwe Hollandse Waterlinie deels de Stelling van Amsterdam.

De duidelijke relatie tussen de linie en het omringende landschap van veenontginningen, droogmakerijen, stroomrug- en komgrondontginningen is nog steeds zichtbaar. Bij de aanleg van de verdedigingslinie maakte het toenmalige Ministerie van Oorlog gebruik van dit bestaande laaggelegen, open en waterrijke landschap. In de linie zijn steeds bestaande elementen geïncorporeerd (dijken, kaden, sluizen, polders als inundatiegebieden en dergelijke) en nieuwe toegevoegd, zonder dat deze elementen een uitgesproken militaire expressie hebben gekregen. Daardoor is de linie nu als verdedigingswerk weinig opvallend in het landschap aanwezig.
De forten markeren de plaats van de linie in het landschap. Door de camouflerende begroeiing zijn ze enigszins aan het directe zicht onttrokken. De voormalige schootsvelden rondom de forten zijn nog vaak onbebouwd en kennen weinig opgaande begroeiing. In deze schootsvelden lagen de zogeheten verboden kringen met strenge bouwbeperkingen waar alleen snel verplaatsbare of afbreekbare houten gebouwen mochten worden opgetrokken. Ook de voormalige inundatievelden kennen nu nog steeds weinig begroeiing en bebouwing en een grote mate van openheid.

D. Romeinse Limes

Het Nederlandse deel van de Romeinse Rijksgrens de Limes staat op de Voorlopige Lijst werelderfgoed vanwege de hoogstaande technologische en organisatorische kennis van het Romeinse Rijk om een 5.000 kilometer lange grens met bijbehorende militaire en burgerlijke infrastructuur te plannen, aan te leggen en te onderhouden. Door de natte omstandigheden in Nederland is nu nog een groot deel van dit Romeinse erfgoed goed geconserveerd in de ondergrond aanwezig. De ligging van een groot deel van de restanten van de Limes is bekend. De restanten van de Limes bevinden zich in de bodem in de Rijnzone tussen de kust bij Katwijk in het westen en Lobith in het oosten. Langs de oevers van de dynamische Rijn is de Limes in de eerste eeuw van onze jaartelling aangelegd en in de drie daaropvolgende eeuwen aangepast en onderhouden. In een zone liggen diverse overblijfselen van deze vroegere militaire zone, waaronder 19 forten (castella) met bijbehorende kampdorpen (vici), grafvelden, infrastructuur bestaande uit wegen, waterwerken en wachttorens en ook diverse scheepswrakken in de rivierbedding van de voorlopers van de huidige Rijn.

Uit de diverse vondsten blijkt dat de Limes naast een militaire grens ook een zone was, waarin handel en contact tussen de Romeinen en de lokale bevolking plaatsvond. De Nederlandse Limes maakte deel uit van een grotere internationale structuur, lopend van Brittannië in het westen tot Klein-Azië in het oosten. De onderdelen Hadrians Wall en de Obergermanische-Raetische Limes staan al op de Werelderfgoedlijst van UNESCO.

BIJLAGE XVIII BIJ DE ARTIKELEN 8.9, VIERDE LID, 8.10, 8.33, DERDE LID, 8.89, DERDE LID, 8.94 EN 8.99 VAN DIT BESLUIT (INFORMATIEDOCUMENTEN OVER MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN EN LOZINGSACTIVITEITEN OP EEN OPPERVLAKTEWATERLICHAAM OF ZUIVERINGTECHNISCH WERK)

In deze bijlage zijn de verschillende informatiedocumenten aangewezen die van belang zijn voor het beoordelen van de aanvraag of het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning. Onderdeel A bevat de informatiedocumenten over beste beschikbare technieken. Met deze documenten moet rekening worden gehouden bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en, via de schakelbepaling in artikel 8.89, tweede lid, voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk.

Daarnaast zijn in onderdeel B informatiedocumenten opgenomen, waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk (artikel 8.89, derde lid).

Ten slotte bevat onderdeel C informatiedocumenten, waarmee rekening moet worden gehouden bij het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of zuiveringtechnisch werk (artikel 8.94, tweede lid).

De gehele lijst uit deze bijlage was voorheen opgenomen in de bijlage bij de Regeling omgevingsrecht. Zoals in paragraaf 11.6.1.3 van het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, is deze lijst opgeschoond en is een aantal documenten vervallen of ingetrokken (zie ook paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze toelichting). Daarnaast wordt een aantal documenten niet meer als informatiedocument aangewezen:
- Beleidslijn IPPC-omgevingstoetsing ammoniak en veehouderij (InfoMil.nl, 2007),
- Beoordelingsmethode emissiereducerende maatregelen Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (Helpdeskwater.nl/ciw, 2003),
- Recirculeren van spoelwater; Gevolgen voor de microbiologische kwaliteit van spoelwater (Helpdeskwater.nl/ciw, 2003),
- Goed gietwater; Beoordelingskader voor verplichte aanleg van een gietwatervoorziening bij grondgebonden glastuinbouwbedrijven (Helpdeskwater.nl/ciw, 2004),
- Achtergronddocument glastuinbouw t.b.v. KRW-decembernota 2005, eindversie (Helpdeskwater.nl/ciw, 2005),
- Offshore (Helpdeskwater.nl/ciw, 2002),
- Meten en bemonsteren van afvalwater (Helpdeskwater.nl/ciw, 1998),
- Het beoordelen van stoffen en preparaten voor de uitvoering van het emissiebeleid water (Helpdeskwater.nl/ciw, 2000),
- Normen voor het Waterbeheer (Helpdeskwater.nl/ciw, 2000), en
- Milieunormen in perspectief (Helpdeskwater.nl/ciw, 2002).

BIJLAGE XIX BIJ ARTIKEL 8.28, TWEEDE LID, VAN DIT BESLUIT (KOSTENEFFECTIVITEIT)

Artikel 8.28 geeft de mogelijkheid om in bepaalde gevallen minder strenge emissiegrenswaarden vast te stellen. Hiervoor kan aanleiding bestaan als toepassing van de BBT-conclusies, gelet op de geografische ligging, lokale milieuomstandigheden of technische kenmerken, tot buitensporig hoge kosten in verhouding tot de milieuvoordelen zou leiden. Bij de beoordeling of sprake is van buitensporig hoge kosten in verhouding tot de milieuvoordelen, kunnen verschillende methoden worden gebruikt, waaronder de in deze bijlage beschreven methode. Het Activiteitenbesluit milieubeheer bevatte voorheen een overeenkomstige regeling in artikel 2.7 en bijlage 2.

BIJLAGE XX BIJ ARTIKEL 8.90, TWEEDE LID, VAN DIT BESLUIT (TOETSINGSWAARDEN VOOR HET TE INFILTREREN WATER)

Deze bijlage is gebaseerd op artikel 8.90, tweede lid. Dat artikel bevat beoordelingsregels voor infiltraties: het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater door een daarvoor bestemde voorziening, waarbij het in de bodem te brengen water afkomstig is uit een oppervlaktewaterlichaam. De omgevingsvergunning wordt dan alleen verleend, als er geen gevaar is voor verontreiniging van het grondwater. De toetsingswaarden in deze bijlage waren voorheen opgenomen in het Infiltratiebesluit bodembescherming.

BIJLAGE XXI BIJ ARTIKEL 10.15, EERSTE LID, VAN DIT BESLUIT (MONITORINGSINDICATOREN VOOR DE GOEDE ECOLOGISCHE KWALITEIT)

Deze bijlage heeft betrekking op de monitoring van de kwaliteitselementen van de ecologische toestand of het ecologische potentieel, die in bijlage V, paragraaf 1.1, bij de kaderrichtlijn water zijn opgenomen als ‘specifieke synthetische verontreinigende stoffen’ en ‘specifieke niet-synthetische verontreinigende stoffen’.

Deze bijlage is relevant voor de beoordeling of een krw-oppervlaktewaterlichaam voor een kwaliteitselement voor de specifieke krw-verontreinigende stoffen voldoet aan de goede ecologische toestand van het type natuurlijk krw-oppervlaktewaterlichaam waartoe dat waterlichaam behoort (vergelijk artikel 10.17, eerste lid, onder a). Ook voor de indeling van een krw-oppervlaktewaterlichaam in een toestandsklasse is deze bijlage van belang: bij de monitoring wordt voor deze indeling voor specifieke krw-verontreinigende stoffen uitgegaan van de laagste toestandsklasse waarin dat waterlichaam op grond van de monitoringsresultaten voor een stof, genoemd in deze bijlage, is ingedeeld.

Deze bijlage is geactualiseerd met de wijziging van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (*Stb. 2015, 394*). Daarbij is de lijst met stoffen opnieuw bekeken en aangepast aan de meest recente wetenschappelijke inzichten. Ook zijn nieuwe waarden afgeleid voor veel stoffen en zijn de waarden op een uniforme manier weergegeven.

Deze nota van toelichting onderteken ik mede namens Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Onze Minister van Economische Zaken en Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,